

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

La acción humanitaria en la encrucijada

"Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI"

Francisco Rey Marcos
Laurence Thieux
Víctor de Currea-Lugo

01

Cuadernos del iecah

Coordinación: Laurence Thieux
Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobe Conflictos y Acción Humaniaria (IECAH)

Madrid, 2006

ÍNDICE

1) **Introducción** 5

2) **La Acción Humanitaria en la encrucijada.**
"Avanzando propuestas para reforzar la acción
humanitaria en el siglo XXI" (Relatoría del Seminario) 6

3) **At the Crossroads of Humanitarian Action.**
"Promoting proposals to strengthen humanitarian
action in the twenty-first century" (Summary). 12

4) **El sistema internacional de respuesta a los desastres.**
Limitaciones y tendencias. Francisco Rey Marcos. 18

5) **El impacto de la "Guerra global contra el terror"**
sobre el sistema internacional de ayuda y
la acción humanitaria. Laurence Thieux. 34

6) **Normas y principios humanitarios después del S-11.**
Víctor de Currea-Lugo. 47

La acción humanitaria en la encrucijada

"Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI"

1) Introducción

En el nuevo contexto internacional marcado por la tendencia a integrar a la acción humanitaria, como un componente más de la agenda de seguridad occidental, los actores humanitarios se enfrentan a nuevos desafíos en los escenarios de crisis donde están presentes. Cada vez más son percibidos, a pesar de la gran diversidad que caracteriza el sector humanitario (principios, mandatos, actividades), como cómplices de los gobiernos occidentales e instrumentos al servicio de sus estrategias intervensionistas. Las "nuevas guerras" conducidas en nombre de la guerra contra el terror han agudizado estas tendencias.

Frente a estos nuevos desafíos los actores humanitarios están reconsiderando el papel que deben desempeñar en estos nuevos escenarios de conflicto, las relaciones con otros actores y los principios que deben guiar su acción. En este proceso de reflexión sobre el devenir de la acción humanitaria, los actores humanitarios, aunque muchos de ellos comparten el diagnóstico de la situación, están tomando posiciones diferentes y a veces enfrentadas.

En este marco complejo y confuso, pero al mismo tiempo dinámico y activo, el IECAH lanzó un proyecto de investigación: *La acción humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI"*, financiado por la Fundación Ford y la Agencia Española de Cooperación Española (AECI) con el objetivo de reflejar las distintas posiciones tomadas por los actores humanitarios, participando e impulsando a la vez un proceso de diálogo y de reflexión. Los distintos encuentros nacionales e internacionales organizados por el IECAH en el marco de este proyecto permitieron enriquecer el debate y nuestro análisis.

En el marco de este proyecto el IECAH coordinó un seminario internacional en abril del 2005 cuya relatoría se incluye en este mismo documento de trabajo.

Nuestra investigación ha sido vertebrada en torno a grandes ejes de estudio que han guiado también nuestra colaboración desde el ámbito español, europeo y latinoamericano, al debate con otros actores del ámbito anglosajón y estadounidense. En efecto, hemos abordado los retos de la acción humanitaria (AH) en el siglo XXI desde varios enfoques. Desde una perspectiva más teórica parte de nuestro análisis se centró en la cuestión de la "universalización" de la acción humanitaria y los principios y valores que deben regir el humanitarismo. Hemos contemplado también los aspectos institucionales al analizar el marco institucional y las relaciones entre los diversos actores del "sistema internacional de ayuda" así como aspectos más coyunturales directamente relacionados con el contexto internacional marcado

por la "guerra global contra el terror" como las tendencias a la politización y la instrumentalización de la ayuda.

El fruto de esta investigación queda en parte recogido en el presente documento de trabajo que se compone de tres artículos. El primer artículo de Francisco Rey analiza las limitaciones y las tendencias del sistema internacional de respuesta a los desastres en el contexto actual. Laurence Thieux en el segundo análisis aborda el impacto que está teniendo la "guerra global contra el terror" sobre la AH. Mientras que Victor de Currea analiza más específicamente en el tercer artículo la evolución del debate sobre normas y principios humanitarios en este mismo contexto.

Iniciamos con este informe la serie de Cuadernos del IECAH que pretende aportar elementos de análisis y debate sobre la situación política internacional.

2) La Acción Humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI" (Relatoría del Seminario).

Madrid, 14 – 15 de abril de 2005

Los días 14 y 15 de abril se celebró en Madrid el seminario ***La Acción Humanitaria en la encrucijada "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI"*** organizado por el IECAH y coordinado por Francisco Rey y Allison Rohe, responsables del proyecto en general y del Seminario en particular. El proyecto pretende reflejar el estado actual de los debates en el ámbito humanitario en unos momentos en los que los valores y principios que dieron lugar al humanitarismo son cuestionados. El auge de las cuestiones humanitarias a finales de los años noventa y el crecimiento de los fondos dedicados a la respuesta humanitaria no ha ido parejo a un aumento del respeto a sus valores esenciales sino que, al contrario, ha situado al humanitarismo en algunos casos como un instrumento al servicio de otros objetivos y de otras políticas en la escena internacional.

La estructura del Seminario siguió una lógica que partió del análisis de los cambios en el contexto internacional y sus efectos sobre la Acción Humanitaria que fue el tema abordado en la primera mesa. Si la acción humanitaria, por definición, se ha desarrollado siempre en entornos complejos y contextos difíciles, los cambios en el escenario internacional tras el 11S y la llamada "guerra contra el terror" han agudizado más esta situación. Una de las tendencias destacadas ha sido precisamente la percepción del humanitarismo como algo portador de valores únicamente occidentales por parte de muchos ciudadanos y la constatación de que existen muchas visiones sobre el humanitarismo. El reflejar estas diferentes visiones del humanitarismo ha sido el objetivo transversal de todo el seminario y constituye la línea de investigación del proyecto en el marco del cual se realizó este seminario.

Por otra parte, la AH ha tenido desde su origen una plasmación jurídica y ha contado con un marco jurídico que la legitima y fortalece. La propia idea de protección, esencial en la AH, tiene su sentido dentro de este espacio jurídico y de protección de derechos de ciertas categorías de personas. En momentos en que el cumplimiento del DIH y el resto de normas está en entredicho, pero en el que al mismo tiempo se plantean nuevas iniciativas que garanticen la protección de las víctimas, profundizar en esta temática es fundamental. Por ello, a ese análisis se dedicó la segunda mesa con el propósito de ver los límites, pero también las posibilidades de llevar adelante la AH dentro de un marco jurídico que le de todo su contenido.

Los últimos años han visto como los elementos nacionales y regionales han tenido un gran efecto en el ámbito humanitario. Organizaciones humanitarias de diversas partes del planeta han reaccionado y tomado posiciones diferentes influidas, en muchos casos, por su procedencia, sus relaciones con los

estados, etc. Analizar esas diferencias y profundizar, sobre todo, en las posibilidades de recuperación de una AH basada en valores universales ha sido el objetivo de la tercera mesa. En ella, se trató de valorar la aparente paradoja del sector humanitario, que al tiempo que es objeto de posiciones diferenciadas y visiones casi antagónicas, es uno de los sectores en los que más iniciativas de normas comunes, códigos de conducta y propuestas de coordinación se han dado en los últimos años.

Profundizando en este tema, la cuarta mesa trató de analizar el "sistema" humanitario internacional, conscientes de que la respuesta a las grandes crisis exige de un uso eficaz de recursos y de la puesta en marcha de mecanismos de coordinación. La cuestión de los mandatos y de las misiones de los diversos actores y de las posibilidades de trabajar por la mejora de la AH en tanto que sistema fue uno de los temas centrales debatido en esta mesa. Para nutrir el debate, se partió de los estudios y evaluaciones de numerosas operaciones humanitarias y de las lecciones aprendidas en ellas.

Por último, la quinta mesa redonda estudió la necesaria pero difícil relación de la AH con otras intervenciones en la escena internacional, especialmente con la acción política. El humanitarismo debe ser fiel a sus valores y modos de actuación pero no de un modo "autista" sino sabiendo valorar los límites de su actuación y las sinergias que pueden establecerse son otros sectores: construcción de la paz, desarrollo, etc.

Rey y Rohe animan a los participantes a expresarse con total libertad y abordar las cuestiones de un modo abierto y de modo crítico y autocrítico.

Día 1, jueves, 14 de abril

Sesión 1:
<u>10.00 - 12.00: *Actual contexto internacional y gobernanza: Consecuencias para la acción humanitaria*</u>

- **Jesús A. Núñez Villaverde, IECAH.**
 * *La acción humanitaria y la agenda internacional de seguridad.*

- **Mark Duffield, Lancaster University.**
 * *Los efectos de la "guerra" contra el terrorismo para la acción humanitaria.*

Moderador: **Manuel Sánchez Montero, director de Operaciones de Acción Contra el Hambre, España.**

En esta primera mesa los ponentes analizaron los efectos de la *guerra global contra el terror* sobre la acción humanitaria. Mark Duffield recordó al iniciar su intervención que tras el final de la guerra fría dos grandes revoluciones estaban marcando el sistema internacional: la posibilidad, por un lado, de implicación de los actores civiles en los conflictos no resueltos y, por otro lado, el colapso de la dicotomía tradicional entre lo nacional y lo internacional. Estas dos revoluciones han proporcionado los medios y la justificación necesaria para la "expansión de la soberanía occidental" en los Estados en crisis. En este contexto la acción humanitaria tendría en cierto modo un papel ambivalente de cómplice en este nuevo "intervencionismo". Esta expansión de la soberanía occidental encuentra su base de legitimidad en la posibilidad de declarar "el Estado de emergencia" según criterios *biopolíticos* (la capacidad de un Estado en proporcionar a sus ciudadanos condiciones de vida aceptables) fuera de sus fronteras. Los actores humanitarios juegan un papel clave en este proceso. De acuerdo con esta lógica las "nuevas guerras" serían espacios de desastres humanos donde se da una nueva óptica para la resolución de conflictos: el poder de reducir desastres humanos y promover el modelo occidental. En los nuevos escenarios de conflictos como Irak o Afganistán se pro-

Al tiempo que es objeto de posiciones diferenciadas y visiones casi antagónicas, el sector humanitario es uno de los más activos en la adopción de normas comunes, códigos de conducta e iniciativas de coordinación

dujo un cambio sustancial en las formas de intervención de los actores humanitarios: el paso del acceso negociado a una acción humanitaria integrada en otras políticas. Plantea el problema de la coherencia.

En su intervención, Jesús Núñez resaltó las distintas formas de instrumentalización del "label" humanitario y destacó las grandes características de la ayuda internacional en el contexto de la *guerra global contra el terror* como el protagonismo de los actores militares; el énfasis en las estrategias militares, la asignación de recursos de acuerdo con imperativos de seguridad; la marginación de Naciones Unidas; el unilateralismo; el deterioro del marco de derechos fundamentales. Planteó también a finales de su intervención unas preguntas sobre la capacidad de revertir estas tendencias y cuál podría ser el papel de la UE y de la ONU en la rectificación de este rumbo.

En el debate surgieron divergencias respecto a la idea de encerrar la acción humanitaria en un contexto internacional marcado por grandes tendencias. Abby Stoddard consideró por ejemplo que no todas las situaciones de "emergencias humanitarias" se ajustan a la descripción realizada por Mark Duffield. La visión crítica de Duffield asume que la posibilidad de proteger se convierte en un argumento para el traspaso de responsabilidad cuando se estima que el Estado ya no es capaz. Duffield criticó también a las ONG por haber perdido la capacidad de hablar con los pueblos y dedicarse esencialmente a susurrar al oído del príncipe, en la terminología de Maquiavelo. José Luis Rodriguez Villasante recalcó por su parte el impacto negativo que está teniendo la *guerra global contra el terror* sobre el DIH. Manuel Sanchez Montero, moderador de la mesa planteó a modo de conclusión la necesidad de volver a definir el concepto de neutralidad en este nuevo contexto internacional.

Sesión 2:

13.15 – 15.15: *Límites y dilemas del Derecho Internacional*

- **José Luis Rodríguez Villasante, director del Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario de Cruz Roja.**
  * *La situación de la aplicación del DIH: mecanismos de control, perspectivas de la CPI, etc.*
- **Thomas Weiss, Graduate Center, City University of New York.**
  * *Responsabilidad de proteger: "Utilizando la fuerza militar para proteger a seres humanos, ¿y después qué?".*
- **Chu Shulong, Tsinghua University, China.**
  * *La cuestión de la soberanía y la intervención humanitaria.*

Moderadora: **María José Salvador, IECAH.**

Para Villasante los límites del derecho internacional no vienen impuestos por la falta de normas o la carencia de mecanismos para asegurar su cumplimiento sino por la falta de voluntad política de cumplirlas. Uno de los puntos vulnerables del derecho radica también en el desconocimiento de las normas. Es necesario que los miembros de las fuerzas armadas integren estas normas. En su intervención Villasante analizó los distintos mecanismos existentes creados para dar eficacia al DIH (Comisión Internacional de investigación, TPI, CPI) desde una perspectiva crítica y mostrándose pesimista respecto a la codificación de cuestiones como el crimen de agresión..

El Profesor Chu Shulong desarrolló en su intervención un análisis sobre el concepto de soberanía y de legitimidad y su visión del DIH apuntando la necesidad de "universalizar "este derecho teniendo en cuenta otras tradiciones culturales. Analizando los últimos caso de intervención humanitaria, en su opinión existe un nuevo consenso y se mostró optimista al respecto. Citó los casos de potencias regionales como India o China y su interés en definir criterios claros de intervención.

La intervención de Thomas Weiss se centró en la iniciativa: "responsabilidad de proteger"; un concepto que permite las intervenciones y la cesión momentánea de soberanía cuando los Estados no son capaces, o no están dispuestos a proteger a los seres humanos bajo su incumbencia. Dos premisas sustentan también esta iniciativa: la restauración de la autoridad estatal es una condición sine qua non para

la restauración del Estado de derecho y los procesos de reconciliación; la necesidad de tomar en cuenta la situación de los derechos en el país de intervención.

Thomas Weiss considera que actualmente no hay riesgo de que se produzcan muchas intervenciones, al contrario el mayor riesgo es que se confirma la tendencia a la escasez de intervenciones. Defiende la necesidad de abrir estos caminos legales a la intervención.

En el debate se planteó que en determinados casos las intervenciones militares podían ser legítimas. Respecto al papel de los militares, se insistió en la necesidad de que las intervenciones de los militares en este ámbito estén siempre bajo una autoridad de carácter civil. Asimismo, se resaltó que la incorporación de las dimensiones de prevención y reconstrucción en el concepto de la responsabilidad de proteger podría resultar problemática, abriendo camino a posibles estrategias de cambio de gobierno. Algunos participantes incidieron en el carácter "neocolonial" de muchas intervenciones y de su intención pretendidamente civilizatoria en la que prima más el cambio de régimen que lo propiamente humanitario, aunque esto sea parte de la justificación.

Sesión 3:

15.45 – 17.45: *Diversas visiones en diversas regiones: la importancia de los factores nacionales y sus efectos sobre la acción humanitaria*

- **Benoît Miribel, Action Contre la Faim, Francia.**
- **Abby Stoddard, Center on International Cooperation, NY, EE.UU.**
- **Rafael Vilasanjuan, Médicos Sin Fronteras, España.**

Moderador: **Francisco Rey Marcos, IECAH.**

Esta mesa tenía el objetivo de esclarecer qué posiciones están adoptando los actores humanitarios frente a los nuevos desafíos planteados por la situación internacional y hasta que punto existen posibilidades de acción común o por el contrario se han acrecentado las diferencias.

Benoît Miribel, presidente de ACF, relató la experiencia concreta de su organización, explicando sus mecanismos de funcionamiento internos así como su estrategia y posición frente a estos cambios, destacando los aspectos internos de gestión y gobernanza que condicionan el trabajo humanitario. Frente a las transformaciones del sistema internacional (mayor visibilidad de las ONG e incremento notable de su capacidad financiera) y a los desafíos que presentan el nuevo contexto de seguridad, Benoît Miribel destacaba la necesidad de mejorar la coordinación con los beneficiarios, mantener su independencia para seguir manteniendo como prioridad el acceso a las poblaciones más vulnerables, la necesidad de reforzar y promover el papel de Naciones Unidas. Abogó también por aumentar los aspectos deontológicos de las organizaciones humanitarias y se mostró partidario de sistemas de acreditación, calidad, etc.

Abby Stoddard del Center on International Cooperation puso en evidencia en su presentación las divergencias de posiciones y las diferencias marcadas entre las ONG norteamericanas y las ONG europeas. Uno de los determinantes fundamentales de estas diferencias tiene que ver con la relación con los gobiernos. Para las ONG norteamericanas no se perciben conflictos de intereses con las políticas gubernamentales y reciben la mayor parte de sus fondos de la administración manteniendo, sin embargo, hasta el momento, su independencia operacional.

Abby Stoddard apuntó la existencia de tradiciones históricas diferentes: las raíces europeas se basan en el reconocimiento de la guerra como un hecho y la necesidad de encontrar formas de paliar sus efectos (visión *Dunantista*).

Frente a esta tradición estaría la tradición Vilsoniana, cuyo eje fundamental sería la convergencia de intereses entre las ONG y las políticas gubernamentales. De allí que tengan estas dos tradiciones posiciones radicalmente diferentes respecto a los principios. Por esta dependencia económica y a raíz de los cambios que se han producido con las intervenciones militares en Irak y en Afganistán, que han mostrado la voluntad de la administración de contro-

lar y utilizar la AH como un arma de guerra, las ONG norteamericanas se encuentran en una posición difícil. Todavía no se han enfrentado a los retos planteados por la fusión entre ayuda y agenda política, plasmada en las estrategias de la USAID.

Rafael Villasanjuan, de Médicos sin Fronteras España, expuso en su intervención cual era la posición de su organización. Entre las características que marcan su percepción de la AH, resaltó la temporalidad de la acción y su no compromiso con el desarrollo de modelos sostenibles. Asimismo es necesario distinguir entre activismo y AH manteniendo una posición clásica respecto a la interpretación del principio de neutralidad. Recuerda los principios que deben guiar la AH: la independencia de los gobiernos; la vocación de la AH no solo esta vinculada con la independencia e imparcialidad activa, también con el cometido de atender a las víctimas que más lo necesitan.

En el transcurso del debate Larry Minear puntualizó que la posición de las ONG no puede ser única y que tiene que haber una necesaria adaptación al contexto. James Darcy apuntó que teniendo en cuenta que el objetivo fundamental de la AH es la protección, la única vía de proteger a las personas es conseguir la paz. En este sentido los actores humanitarios no pueden eludir este cometido de resolución pacífica de los conflictos. Discrepó con esta idea el director general de MSF España al subrayar el carácter político de esta agenda de la paz.

Rey, por su parte, basándose en la historia del humanitarismo desde Dunant y el avance también de normas jurídicas, planteó que hoy el humanitarismo puede tener un mayor carácter pacifista o activista, entendiendo que ello sirve a la prevención del sufrimiento y que este carácter preventivo debe acrecentarse en el futuro.

Día 2, viernes, 15 de abril

Sesión 4:
9.30 – 11.30: *¿Deberíamos trabajar hacia un sistema internacional de ayuda?. Actores, mandatos, coordinación*

- **Larry Minear, Tufts University.**
  * *Perspectiva general: sistema internacional de ayuda.*
- **John Mitchell, ALNAP.**
  * *Lecciones aprendidas de las evaluaciones ex-post de la acción humanitaria con respecto a la mejora del sistema, etc.*
- **Juan Bartolomé, Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI.**
  * *La posición de la cooperación española. "Good Humanitarian Donorship" y la experiencia española.*

Moderadora: **Laurence Thieux, IECAH.**

Las últimas *emergencias humanitarias complejas* están poniendo de manifiesto las incoherencias del sistema internacional de ayuda: la falta de coordinación, ineficacia y duplicidad de las respuestas a las crisis, desigualdad en la asignación de los recursos. Estas tendencias han sido reforzadas en el contexto de la guerra global contra el terror. Frente a esta serie de incoherencias se plantea la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de regulación. Una de los retos más importantes es encontrar vías para subsanar las desigualdades en la asignación de los recursos disponibles. Los temas tratados por Larry Minear, de la Universidad de Tufts, giraron en torno a los principales actores del sistema y del "good humanitarian donorship" que surge para paliar distorsiones del sistema y la necesidad de tener en cuenta las necesidades en la asignación de los recursos. Otra cuestión tratada en su intervención fue el papel de la ONU, resaltando las ambivalencias y la dualidad del sistema de Naciones Unidas en el contexto de una profunda crisis de credibilidad. En cualquier caso, abogó por un mayor peso de lo multilateral como forma de disminuir el uso de la ayuda como simple elemento de política exterior.

Las debilidades e incoherencias del sistema internacional de ayuda no son nuevas y sin duda las lecciones aprendidas de situaciones anteriores sirven para encontrar mecanismos de regulación que mejoren las respuestas internacionales. John Mitchell de ALNAP presentó las conclusiones sacadas de un balance global de 5 años de evaluación de la Acción

humanitaria: la primera lección es que el flujo de ayuda no está en proporción a la necesidad humanitaria (400$ gastados por cada persona afectada por el tsunami sudasiático frente a 40 centavos gastados por cada persona afectada por inundaciones en Mozambique). La segunda lección es que la respuesta humanitaria a emergencias complejas plantea problemas de adecuación temporal y de idoneidad de la respuesta concebida. Esto se agrava, además, con la enorme diferencia entre lo que los países comprometen (pledges) y lo que al final desembolsan. La tercera lección indica que las respuestas humanitarias suelen enfocar su acción en la asistencia más que en la protección. La última indica que se esta dando un nuevo énfasis en el vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, destacando también la tendencia a vincular cada vez más las políticas de ayuda a objetivos de seguridad.

En la tercera intervención Juan Bartolomé de la AECI habló de la experiencia española acerca de la iniciativa del *good humanitarian donorship* y del nuevo compromiso del gobierno español y de la AECI en esta materia. Enfatizó el objetivo de llegar al 7% de AH como porcentaje del total de AOD en esta legislatura.

Varios temas salieron a debate como qué papel tendría que asumir Naciones Unidas para dar más coherencia al sistema internacional de ayuda. ¿Tendría que limitarse a tener un papel normativo? Otra cuestión abordada fue el desafío que plantea la protección. Algunas intervenciones giraron en torno al concepto de seguridad humana como referencia que pudiera ser útil para mejorar el trabajo común ente los actores. La necesidad de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los donantes fue también enfatizada.

Sesión 5:

12.00 – 14.00: *La acción humanitaria y la acción política: ¿una relación peligrosa?*

- **James Darcy, Overseas Development Institute.**
  * *La relación entre los actores y las agendas humanitarias y políticas.*
- **Karlos Pérez de Armiño, HEGOA.**
  * *Enfoque integrado: los riesgos con respecto a perder el "perfil humanitario".*
- **Fernando Almansa, Oxfam International.**
  * *Los riesgos de la politización de la ayuda: Perspectivas de una ONG internacional.*

Moderadora: **Allison Rohe, IECAH.**

La última sesión del seminario abordó la cuestión de la relación de la AH con el ámbito de la política. En las intervenciones fueron tratados distintos aspectos de esta relación como la "integración" de la AH de acuerdo con enfoques coherentes y la vinculación de la AH con la rehabilitación posbélica, la construcción de la paz y la democracia frente a una visión de la AH más clásica de aceptación y de estricta neutralidad.

Para James Darcy del Overseas Development Institute en Londres, la Acción Humanitaria siempre ha tenido una relación de dependencia con el ámbito político al ser una respuesta también a la falta o no de acción política. Esta dependencia de *lo político* plantea cual debe ser el modelo de relación: influencia oculta; de oposición al poder; la búsqueda de respuestas distintas en la forma de abordar las crisis. En su intervención, Karlos Perez de Armiño hizo un recordatorio de las distintas facetas de la politización de la ayuda con la agudización del enfoque maximalista (la integración de la AH en una agenda más amplia de construcción de la paz y desarrollo) en el contexto de la guerra global contra el terror. Frente a esta situación, el retorno a una ayuda minimalista no parece una respuesta adecuada. Karlos Pérez de Armiño abogó por una necesaria reflexión crítica por parte de los Actores Humanitarios sobre el vínculo entre AH y desarrollo y por la toma en cuenta los diferentes contextos y las circunstancias en el terreno que deben guiar las conductas de los AH. Coincidiendo con esta idea Fernando Almansa de Oxfam Internacional considera imprescindible este proceso de reflexión y la implicación de la AH en los grandes debates políticos de la humanidad como la gobernabilidad mundial o la distribución de riqueza.

Subrayó la irresponsabilidad de actuar como si la AH no tuviera una dimensión política. Al mismo tiempo hizo hincapié en la necesidad de atenerse a firmes criterios y claves de interpretación y toma de decisión sobre la aplicación de los mismos. Para que estos principios resistan a las presiones externas la vía es el refuerzo de las organizaciones en términos de reconocimiento externo, calidad de conocimiento y experiencia práctica, así como principios morales. Un fortalecimiento interno que permitiría a las organizaciones hacer frente a amenazas tales como, la instrumentalización política de la AH a través de la agenda de la coherencia, el papel de las fuerzas armadas en el suministro directo de asistencia humanitaria, la pérdida de espacio humanitario y por tanto, de la legitimidad de las intervenciones.

Cierre del seminario:
- Francisco Rey y Allison Rohe, IECAH.

Los coordinadores hicieron un resumen de los aspectos más relevantes tratados en cada mesa expresando su convicción de que es preciso continuar los esfuerzos de defensa de espacios humanitarios independientes de otros tipo de ámbitos, particularmente del político y del militar. Recalcaron que los aspectos culturales cada vez tienen mayor importancia y que deben ser abordados con mayor participación de los beneficiarios. Los modelos meramente asistencialistas no se justifican y debe abordarse el tema de la participación como eje central en el futuro.

Se cerró el Seminario con el compromiso de IECAH de enviar los resultados de la investigación del proyecto y de mantener contacto habitual con los participantes sobre este y otros proyectos del Instituto.

Madrid, junio de 2005

3) At the Crossroads of Humanitarian Action. "Promoting proposals to strengthen humanitarian action in the twenty-first century" (Summary).

Madrid, 14 – 15 April 2005

On 14-15 April 2005, the seminar titled ***At the Crossroads of Humanitarian Action*** **"Promoting proposals to strengthen humanitarian action in the twenty-first century",** was held by IECAH and coordinated by Francisco Rey and Allison Rohe, members of the overall project. The initial phase of the project – which shares the same name as this seminar – is aimed at reflecting the current state of the debates in the humanitarian field, at a time when the values and principles that humanitarianism was founded on have been put in question. The sharp rise in humanitarian activities at the end of the nineties and the increase of funds allocated to humanitarian responses have not been matched by an equal rise in the respect for fundamental humanitarian values. To the contrary, humanitarianism in some cases has been turned into a tool to serve the interests of other aims and policies in the international arena.

The seminar's format followed a logic that began in the first panel discussion – with analysis of the changes in the international context and their effects on humanitarian action. If humanitarian action, by definition, has always been carried out in complex environments and difficult contexts, changes in the international arena since 11 September 2001 and the so-called "war against terror" have intensified this situation even further. A couple of the trends highlighted involve the perception, by many citizens, that humanitarianism is the bearer of uniquely Western values and the evident realization that there are many different perspectives of humanitarianism. Reflecting these different con-

ceptions of humanitarianism was the cross-cutting objective of the overall seminar and constitutes the project's main line of research.

Moreover, humanitarian action (HA), since its establishment, has been expressed in legal terms, and is backed by a legal framework that legitimizes and strengthens it. The very concept of protection, essential to HA, is given meaning within this legal space. At a time when both respect for International Humanitarian Law (IHL) and other norms are in question, and new initiatives are proposed to guarantee the protection of victims, it is essential to address the broad range of issues in greater detail. Therefore, the second discussion panel was dedicated to this analysis, with the aim of studying the limits as well as the possibilities of carrying out HA within a comprehensive legal framework.

In past years, it has been evident that national and regional elements have had a major impact on the humanitarian field. Humanitarian organization from all parts of the globe have reacted and taken different stances that, in many cases, have been influenced by their background, relationships with governments, etc. Analyzing these differences and, above all, looking more closely at the possibilities of restoring a HA based on universal values was the objective of the third discussion panel. This discussion sought to assess the apparent paradox in the humanitarian sector, which – although it is the object of differing and almost conflicting positions and views – is one of the sectors that has designed and proposed the most initiatives for common norms, codes of conduct and coordination proposals over the course of the last years.

Continuing on in greater depth in this issue, the fourth panel discussion sought to analyze the international humanitarian "system", with the understanding that responses to major crises demand an effective and efficient handling of resources along with the implementation of coordination mechanisms. Issues concerning the mandates and missions of the diverse actors and the possibilities of working towards the improvement of HA were addressed. With the aim of fostering debate, this session began with interventions on studies and evaluations of numerous humanitarian operations and the lessons learned from them.

Lastly, the pith round table studied HA's necessary yet difficult relationship with other interventions in the international arena, especially its links with political action. Humanitarianism must be true to its values and forms of action but not without thinking; rather, this must be done by understanding how to value the limits of its action as well as the synergies that can be established with other sectors: peace-building, development, etc.

The organizers, Francisco Rey and Allison Rohe, encouraged the participants to express themselves freely and to address the issues in open, critical and self-critical ways.

Panel 1:

10.00 - 12.00: *Current International Context and Governance: Implications for Humanitarian Action*

- Jesús A. Núñez Villaverde, *IECAH*.

* *Humanitarian Action and the International Security Agenda.*

- Mark Duffield, Lancaster University.

* *Effects of the "War" Against Terrorism for Humanitarian Action.*

Moderator: **Manuel Sánchez Montero, Action Against Hunger, Spain.**

In this first discussion panel, the speakers analyzed the impact of the global "war against terror" on humanitarian action. Mark Duffield, at the beginning of his intervention, asserted that since the end of the cold war two major revolutions marked the international system: the possibility, on the one hand, of involving civilian actors in unresolved conflicts and, on the other, the collapse of the traditional dichotomy between what is national and what is international. These two revolutions have provided the means and justification necessary for the "spread of Western sovereignty" in states in crisis. In this context, humanitarian action would have,

more or less, the ambivalent role as an accomplice to this new "interventionism". This spread of Western sovereignty finds its base of legitimacy in the possible declaration of a "state of emergency", according to bio-political criteria (a state's capacity to provide its citizens with acceptable living conditions) outside of its borders. Humanitarian actors play a key role in this process. In accordance with this logic, the "new wars" would be spaces of human disasters where a new perspective is given for conflict resolution: the power to lessen human disasters and promote the Western model. In new conflict scenarios like Iraq or Afghanistan, a substantial change occurred in the humanitarian actors' types of intervention: negotiated access of entry to integrated humanitarian action with other policies. This poses the problem of coherence.

In new conflict scenarios like Iraq or Afghanistan, a substantial change orrurred in the humanitarian actor's type of interventions

In his intervention, Jesús Núñez pointed out the different ways of "instrumentalizing" the humanitarian label and highlighted the major characteristics of humanitarian aid in the context of the global "war against terror" like, for example, the prominent role of the military; emphasis on military strategies; the allocation of resources according to security demands; exclusion of the United Nations; unilateralism; and the breakdown of the framework of basic rights. At the end of his intervention, he also posed some questions on the capacity of turning around these trends and on what the role of the EU and the UN could be in rectifying their course.

During the debate conflicting views emerged concerning the idea of shutting humanitarian action into an international context that is marked by major trends. Abby Stoddard found, for example, that not all "humanitarian emergency" situations fit the description made by Mark Duffield. Duffield's critical vision accepts that the possibility to protect turns into an argument for a transfer of responsibility when it is deemed that the state is not capable of providing protection. Duffield also criticized NGOs for having lost their capacity to talk with local peoples and essentially dedicating themselves to whispering into the prince's ear, in Machiavellian terms. José Luis Rodríguez Villasante, for his part, reiterated the negative impact that the global "war against terror" is having on IHL. Manuel Sánchez Montero, moderator of the panel, in conclusion presented the need to redefine the concept of neutrality in this new international context.

Panel 2:

13:15 – 15:15: *Limits and Dilemmas of International Law*

- **José Luis Rodríguez Villasante, Spanish Red Cross Center of Studies on IHL.**
  * *Current State of IHL's Application: Control Mechanisms, Perspectives of ICC, etc.*
- **Thomas Weiss, Graduate Center, City University of New York.**
  * *Responsibility to Protect: "Using Military Force to Protect Human Beings: What next?".*
- **Chu Shulong, Tsinghua University, China.**
  * *Question of Sovereignty and Humanitarian Intervention.*

Moderator**: María José Salvador, IECAH.**

According to Villasante, the limits of international law do not come from the lack of norms or the absence of mechanisms to ensure that they are upheld, but rather for the lack of political will to uphold them. One of the vulnerable areas of law also lies in the ignorance of the norms. Members of the armed forces must incorporate these norms into their actions. In his intervention, Villasante analyzed the different existing mechanisms that have been creat-

ed to make IHL effective (International Commission for Investigation, ICC, ICTs) from a critical perspective and expressing his pessimism with respect to the codification of issues like the crime of aggression.

Professor Chu Shulong, in his intervention, discussed his analysis of the concept of sovereignty and legitimacy, including his view of IHL. He highlighted the need to "universalize" this right while taking into consideration other cultural traditions. Upon an analysis of the last cases of humanitarian intervention, he considers that there is a new consensus and expressed his optimism in this regard. He cited cases of regional powers, like India and China, and their interest in defining clear criteria for intervention.

Thomas Weiss's intervention focused on the "responsibility to protect" initiative; a concept that permits interventions and momentary transfers of sovereignty when states are not capable or not willing to protect the human beings under their responsibility. Two premises also maintained in this initiative: the restoration of state authority as a sine qua non condition for the restoration of the rule of law and reconciliation processes; and the need to take into consideration the human rights situation in the country of intervention.

Thomas Weiss considers that there is currently no risk that a lot of interventions will take place; to the contrary, he feels that the greatest risk is that the current trend of scarce intervention will continue. Additionally, he defends the need to open legal channels for intervention.

During the debate, the idea was asserted that military interventions could be legitimate in certain circumstances. With respect to the role of the military, it was urged that military interventions in this regard always be under the authority of a civilian command. Moreover, it was pointed out that incorporating prevention and reconstruction dimensions into the responsibility to protect concept could be problematic, as it could open the door to possible regime change strategies. Some participants stressed the "neo-colonial" nature of many interventions and their allegedly civilizing aim in which regime change objectives outweigh strictly humanitarian ones, even though the latter form part of the original justification for the intervention.

Panel 3:

<u>15.45 – 17.45: *Different Views from Different Regions: the Importance of National Factors and their Effects on Humanitarian Action*</u>

- **Benoît Miribel, Action Contre la Faim, France.**
- **Abby Stoddard, Center on International Cooperation, NY, USA.**
- **Rafael Vilasanjuán, Médecins Sans Frontières, Spain.**

Moderator: **Francisco Rey Marcos, IECAH**

The goal of this panel was to illustrate positions that humanitarian actors adopt in terms of facing the new challenges presented to them by the international situation. Moreover, the panel sought to explore possibilities for common action among them or to highlight how their differences have grown.

Benoît Miribel, president of Action Contre la Faim (France), described the specific experience of his organization by explaining its internal operational mechanisms as well as its strategy for and stance towards these changes. He highlighted ACF's internal management aspects that condition its humanitarian work. Faced with the transformations of the international system (increased visibility of NGOs and a notable increase in their financial capacity) and the challenges that this new security context poses, Benoît Miribel highlighted the need to improve coordination with beneficiaries, maintain independence in order for access to the most vulnerable populations to continue to be the priority, and reinforce and promote the role of the United Nations. He also defended the idea of increasing humanitarian organizations' deontological aspects and expressed support for systems of accreditation, quality control, etc.

Abby Stoddard, from the Center on International Cooperation of NYU, presented the conflicting positions and notable differences between US and

European NGOs. One of the fundamental factors of these differences has to do with the relationship with their respective governments. US NGOs do not encounter conflicts of interest with governmental policies and while they receive the majority of their funds from the administration, up until now, they have maintained their operational independence.

Abby Stoddard highlighted the existence of different historical traditions: European roots are based on the recognition of war as a reality and the need to find ways to alleviate its effects (Dunantist view).

Then there is the tradition based on the Wilsonian perspective, whose fundamental core would be the convergence of the interests of NGOs and governmental policies. This is where these two traditions hold radically different positions with respect to principles. These diverging views come from said economic dependence and as a result of the changes that have been produced from the military interventions in Iraq and Afghanistan, which demonstrate the administration's will to control and use HA as a tool of war. In the face of this merger of aid and the political agenda, expressed in the strategies defined by USAID, US NGOs find themselves in a difficult position and have yet to confront these challenges. Stoddard expressed her concern for the impact that the action's taken in Iraq could have on the American humanitarian sector.

Rafael Vilasanjuán, director of Médecins Sans Frontieres-Spain, presented his organization's position in his intervention. Among the characteristics that highlight MSF's perception of HA, Vilasanjuán emphasized the specific timeframe of the action and that it is not committed to the development of sustainable models. Additionally, he asserted that activism and HA must be differentiated while maintaining a classical position on the interpretation of the principle of neutrality. He reiterated the principles that should guide HA: independence from governments; and, the fact that humanitarian vocation is not only linked to active independence and impartiality, but also to the duty to provide assistance to those who are in the most need.

Over the course of the debate, Larry Minear specified that the position of NGOs cannot be singular but that they must adapt to each context. James Darcy added, keeping in mind that the fundamental objective of HA is protection, that the only way of protecting people is to achieve peace. In this sense, humanitarian actors cannot evade this responsibility to peacefully resolve conflicts. The director of MSF-Spain disagreed with this idea and highlighted the political nature of this peace agenda.

Francisco Rey, for his part, basing himself on the history of humanitarianism since Dunant as well as the progress made in the area of legal norms in this regard, asserted that humanitarianism today could have a greater pacifistic and activist nature, upon the understanding that this shift could serve to prevent human suffering, and that this preventive nature should be increased in the future.

Day 2, Friday, 15 April 2005

Panel 4:

9.30 – 11.30: *Should we Work towards an International Aid System? Actors, Mandates, Coordination*

- Larry Minear, Tufts University.

** General overview: International Aid System.*

- ***John Mitchell,*** **ALNAP.**

** Lessons Learned from Ex-post Evaluations of Humanitarian Action in Terms of Improving the System, etc.*

- Juan Bartolomé, Spanish Aid Agency, AECI.

** Spanish Cooperation; Good Humanitarian Donorship and the Spanish Experience.*

Moderator**: Laurence Thieux, IECAH.**

The most recent *complex humanitarian emergencies* are making the incoherencies of the international aid system evident: the lack of coordination, ineffectiveness and duplication of responses to crises and inequality of resource allocations. These trends have been strengthened in the context of the global

"war against terror". The need to find new regulation mechanisms is emphasized in order to confront these incoherencies. One of the most important challenges is to find channels to rectify the inequality in the allocation of available resources. The topics addressed by Larry Minear, from Tufts University, centered around the principal actors of the system and the Good Humanitarian Donorship initiative that came about to mitigate the systems' distortions and the importance of addressing needs in the allocation of resources. Another issue dealt with in Minear's intervention was the UN's role, in regard to which he emphasized the ambivalence and duality of the United Nations system in the context of a profound crisis of credibility. In any case, he defended that more importance be given to multilateral institutions as a way of reducing the use of aid as a simple element of foreign policy.

The weaknesses and incoherencies of the international aid system are not new and without a doubt the lessons learned from previous situations serve to find regulation mechanisms that improve international responses. John Mitchell, from ALNAP, presented the conclusions reached from a global assessment of five years of evaluations of humanitarian action. The first lesson is that the flow of aid is not proportional to humanitarian need ($400 spent per person affected by the tsunami in south Asia as compared to 40 US cents spent per person affected by the floods in Mozambique). The second lesson is that the humanitarian response to complex emergencies poses problems regarding the adequate timing and suitability of the response. This is made even worse by the enormous difference between what countries pledge and what they actually give. The third lesson asserts that humanitarian responses usually focus their action on relief rather than protection. And the last lesson shows that a new emphasis has been placed on the link between emergency aid, rehabilitation and development and also highlights the trend to increasingly link aid policies to security objectives.

In the third intervention of this panel, Juan Bartolomé – from AECI (Spanish Aid Agency) – spoke about the Spanish experience with respect to the Good Humanitarian Donorship initiative and the Spanish government and AECI's commitment to this endeavor. He emphasized the goal for HA to reach 7% of the total amount of Spanish ODA in this legislature.

Various issues came up in the debate like, for example, what role the United Nations would need to have in order to make the international aid system more coherent. Would it have to be limited to having a normative role? Another issue discussed was the challenge posed by the question of protection. Some interventions centered on the concept of human security as a reference that could be useful in terms of improving the common work carried out by the actors. The need to improve accountability mechanisms by donors was also emphasized.

Panel 5:

12:00 – 14:00: *Humanitarian Action and Political Action: Dangerous Liaisons?*

- **James Darcy, Overseas Development Institute.**
  * *Relationship between Humanitarian and Political Actors and Agendas.*
- **Karlos Pérez de Armiño, HEGOA.**
  * *Integrated Approach – Risks in Terms of Losing the "Humanitarian Profile".*
- **Fernando Almansa, Oxfam International.**
  * *Risks of the Politicization of Aid: Perspectives from a Large International NGO.*

Moderator: **Allison Rohe, IECAH.**

The last panel of the seminar addressed the issue of HA's relationship with the political sphere. During the interventions, different aspects of this relationship were addressed like, for example, the integration of HA with coherent approaches and the links between HA and post-conflict rehabilitation, peacebuilding and democracy as compared to a more classical HA of acceptance and strict neutrality.

For James Darcy, from the Overseas Development Institute in London, humanitarian action has always

had a dependent relationship with the political sphere as HA is also a response to a lack of or insufficient political action. This dependence on politics presents what the model for the relationship should be: hidden influence; opposition to power; and the search for different responses in terms of how to address the crises. In his intervention, Karlos Pérez de Armiño provided an overview of the different phases of the politization of aid with the intensification of the maximalist approach (the incorporation of HA into a broader peace-building and development agenda) in the context of the global "war against terror". Despite this situation, a return to a minimalist form of aid does not seem appropriate. Karlos Pérez de Armiño defended the need for critical reflection by humanitarian actors on the links between HA and development and the need to consider the different contexts and circumstances in the field that should guide HA conduct. Agreeing with this idea, Fernando Almansa, from Oxfam International, considers this process of reflection absolutely necessary as well as involving HA into the major political debates affecting humanity, like global governance and the distribution of wealth. He highlighted the irresponsibility of acting as if HA did not have a political dimension. At the same time, he emphasized the need to follow solid criteria and to hold the keys necessary to understand and interpret these factors in order to ensure the correct application of HA principles. In order for these principles to resist external pressures, organizations must be strengthened insofar as external recognition, the quality of their knowledge base and practical experience and their moral principles in order to confront threats like the political manipulation of HA through the coherence agenda, the role of the armed forces in the direct supply of humanitarian assistance, the loss of humanitarian space and the legitimization of interventions.

Closing:

- Francisco Rey and Allison Rohe, IECAH.

The coordinators closed the seminar by summarizing the most relevant aspects addressed in each panel and expressed their conviction of the necessity to further efforts in defense of humanitarian spaces independent of other interests, particularly political and military agendas. They stressed the importance of cultural aspects and how they must be addressed with more direct participation of the beneficiaries. Strictly relief-oriented models are not justified and must address participation as a core theme in the future.

The seminar was closed with IECAH's commitment to send the results of the project's research investigation to its participants and to stay in contact with them in regard to this and its other projects.

Madrid, June 2005

4) El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias

Francisco Rey Marcos

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

1. Introducción

En una curiosa presentación en transparencias del proyecto Esfera, que ha tenido mucho éxito en cursos de formación, se muestra como han ido surgiendo diversos organismos e instituciones para responder a las necesidades generadas por los desastres, como sus mandatos y funciones se solapan y se concluye con una pregunta ¿a esto puede llamársele sistema? Efectivamente, así como en otros ámbitos de la cooperación internacional trató de diseñarse, al menos teóricamente, un sistema coherente que dividiera las competencias entre las diversas instituciones y asignara roles más o menos claros a cada

una de ellas, esto no ha sido así en el ámbito humanitario. No ha existido un Bretón Woods como en el caso de la ayuda al desarrollo, ni Conferencias internacionales que propusieran avances en esta concepción sistemática. Ahora, vinculado con el necesario proceso de reforma de las Naciones Unidas y con el creciente protagonismo del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) parece una oportunidad excelente para reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta nuestro mundo en los próximos años y, más en concreto, sobre el sistema internacional de respuesta a las crisis y desastres.

Además, los recientes acontecimientos internacionales dejan clara la pertinencia de este tema. El t*sunami* que asoló el sur de Asia a finales de Diciembre de 2004 ha sido, sin duda, el desastre natural de mayor magnitud de las últimas décadas y aunque la respuesta internacional ha sido aparentemente masiva y razonablemente eficaz, pone en cuestión la "arquitectura" internacional prevista para afrontar estos eventos. Precisamente, unos días antes del desastre, el Secretario General de Naciones Unidas había presentado el Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas los desafíos y el cambio con el titulo de "*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*", que contiene numerosas propuestas sobre la reforma de las Naciones Unidas y que apenas hace referencias a las cuestiones relativas a los desastres naturales. Poco después del tsunami, durante el mes de enero se celebró la Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres en Kobe (Japón) que cobró mayor relevancia al esperarse de ella medidas concretas de largo plazo para prevenir y mitigar los desastres. Y todo esto, en un escenario internacional en el que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no avanzan como se preveía y en el que los indicadores de progreso de estos ODM son bastante pesimistas y tal como se ha visto en reciente Asamblea General de la ONU del mes de septiembre, están muy por debajo de la previsiones.

En este contexto, los efectos de los huracanes Katrina y Rita en el país más desarrollado del planeta, han venido a poner aun más de relieve el hecho de que también los países ricos sufren los dramáticos efectos de los desastres y ya no pueden vivir como hasta ahora, de espaldas a esta realidad. Por ello, aunque sea tópico, es preciso comenzar cualquier reflexión o artículo sobre cuestiones humanitarias hablando del auge de lo humanitario en el escenario internacional de los años noventa y de los efectos, de todo tipo, que este auge ha tenido y está teniendo en el mundo de la cooperación y de las relaciones internacionales en general. En efecto, cualquiera que sea el punto de vista que adoptemos, cuantitativo, cualitativo, mediático, etc., es preciso reconocer que lo "humanitario", el propio término, ha experimentado un crecimiento inusitado y raro es el día que no aparece varias veces en los medios de comunicación. ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso dobles lecturas o efectos negativos?.

Es claro, como dijimos anteriormente, que en los últimos años se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de los conflictos, las guerras o las llamadas emergencias complejas. Pero ¿justificarían estos hechos por si solos el aumento de la ayuda humanitaria y su nuevo papel en el escenario internacional?. ¿Cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la respuesta a desastres de gran magnitud como el ocasionado por el tsunami en Asia o por el Katrina?. ¿Estamos avanzando en la construcción de una conciencia internacional que valore adecuadamente los riesgos a los que nos enfrentamos?

En este artículo pretendemos explorar estos temas, profundizando en los instrumentos e instituciones con los que cuenta la comunidad internacional para ello y centrándonos en los de carácter oficial. Dejamos fuera otros actores como las ONG, los medios de comunicación o los ejércitos a los que aludiremos en ocasiones de modo colateral.

2. La realidad. Vivir con el riesgo

En los años ochenta, coincidiendo con la nueva situación internacional creada tras la caída del Muro de Berlín, los nuevos tipos de conflictividad internacional y el aumento de desastres tecnológicos como el de Chernobil, hizo fortuna la expresión "sociedad del riesgo" propuesta por diversos pensadores como el sociólogo alemán Ulrich Beck. Durante un tiempo, pareció que la comunidad internacional y, sobre todo, las sociedades desarrolladas tomaban conciencia de la complejidad y la multidimensionalidad de este riesgo y de la necesidad de "convivir" con él y de prepararse. Pero en muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos ha cambiado extraordinariamente y tras el brutal atentado del 11 S pareciera para muchos que la única amenaza fuera el terrorismo internacional.

En efecto, pese a que desde diversos organismos internacionales se ha tratado en estos años de llamar la atención sobre las diversas tipologías de amenazas y de la verdadera naturaleza de los riesgos y vulnerabilidades de nuestras sociedades, la situación antes del *tsunami* era de olvido de estos informes y de atención exclusiva a los problemas vinculados al terrorismo. Se olvida que vivimos en un planeta en el que las amenazas para la vida, la salud, la seguridad de las personas y para el propio planeta son cada vez mayores y no hacen sino aumentar. Y esas amenazas, en algunos casos naturales, pero en cada vez más casos provocadas por los seres humanos, y afectando a poblaciones cada vez más vulnerables hacen aumentar el riesgo. Riesgo de enfermar por enfermedades prevenibles; riesgo de no poder acceder a medicamentos; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de un conflicto; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de sufrir el hambre; y así hasta donde se quiera. En el informe "*Vivir con el riesgo*"[1] auspiciado por las Naciones Unidas y publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) en 2002 se ponía con toda contundencia de manifiesto esta realidad. La lógica del informe y de las propuestas que contenía es poco discutible: puesto que el tipo de riesgos potenciales ha crecido y va a seguir creciendo, abordemos el problema y preparémonos para enfrentarlos desde una óptica de prevención. Lo que proponía el Informe era claro. Puesto que la eliminación de los riesgos es imposible, preparémonos para vivir con ellos y afrontemos el problema de modo global. Y para eso, definamos mejor cuales son las amenazas y qué medios deberíamos tener para enfrentarlas. Todas las amenazas, no sólo algunas.

Obviamente, apartado especial merecería una referencia al nuevo tipo de conflictividad violenta y de conflictos armados que se dan en nuestro planeta tras el fin de la Guerra fría. El número de conflictos armados no ha aumentado, incluso según datos del SIPRI y otros organismos ha disminuido, pero ha cambiado dramáticamente la tipología de los conflictos y la complejidad de los mismos[2]. Términos como "emergencias complejas", que tanto éxito tuvieron en los años noventa, pretendían reflejar esta mayor complejidad, y este carácter multicausal de los conflictos violentos que hace más complicada, también, la búsqueda de soluciones o respuestas a los mismos[3].

Sea como fuere, todos los análisis – tanto los más optimistas como los más pesimistas – coinciden al

---

1 Con motivo de la publicación del Informe de Naciones Unidas. ·"Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives" por parte de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR). Puede obtenerse en www.isdr.org

2 Un buen indicador de lo que decimos es el descenso del número de refugiados. Según datos de ACNUR más de 1.5 millones de refugiados volvieron a sus países en 2004, un 35% más que en 2003, con lo que la cifra de refugiados se redujo a 9.2 millones, lo que no se conocía desde 1980. Sin embargo la de personas desplazadas internas creció en 2004 y llega a 25 millones de personas.

3 No es el objetivo del artículo profundizar en este tema. Ver REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel: "Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia", en *Anuario CIP 2000*, Icaria, Barcelona, 2000. Para una revisión y discusión sobre las emergencias complejas ver CLIFFE, Lionel y LUCKMAN, Robin, "Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state", en *Third World Quarterly*, Vol 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50. También, KUNDEL, Joakim: "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey", *CDR Working paper* 99.5, 1999. Accesible en Internet, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm

señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que las víctimas que van a producir van a crecer también. Por ello, parece ineludible la mejora del sistema internacional de respuesta ante desastres de todo tipo.

3. Los mecanismos de respuesta internacional

3.1. El creciente pero insuficiente papel de Naciones Unidas

En el año 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/101 de 14 de diciembre abogaba solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional reconociendo "con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución". Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la resolución 45/101 que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones aprobadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la "agenda" de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

La Carta de la Naciones Unidas de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a "realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...", pero no se concretaba nada más. A lo largo de su historia las Naciones Unidas han ido incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia, pero esa aspiración no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz siendo Secretario General Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba en desastres naturales.

A lo largo de los años 90 las cuestiones humanitarias han ido adquiriendo cada vez más peso en la agenda de Naciones Unidas, con la adopción de resoluciones que incorporan la terminología humanitaria y plantean el liderazgo de Naciones Unidas en estas tareas

En el año 1990, como se ha dicho, se aprueban por la Asamblea General varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. La resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo en un "nuevo orden humanitario internacional" y la 45/102 en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Estos esfuerzos se fueron concretando en la resolución 46/182 de 1992 sobre "Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas". En ella,

se deja claro que "la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad" y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. La coordinación, por lo menos, de las agencias del sistema onusiano, carentes de fondos y ávidas de visibilidad y protagonismo, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Por ello, es muy positivo que tras el tsunami de diciembre de 2004 en las costas asiáticas y pese a las presiones de los Estados Unidos por el liderazgo de "la mayor operación humanitaria de la historia", haya sido al final la ONU quien ejerza el papel de coordinación tanto entre las agencias multilaterales como entre los Estados y las ONG. Coordinación que debe ser respetuosa con los mandatos de cada organización, pero que debe buscar una utilización óptima de los recursos. Y que debe ser, sobre todo, respetuosa y estimulante de la participación local. Gubernamental y de la sociedad civil. En su corta trayectoria, la OCHA ha ido dando importantes pasos en conseguir esta coordinación, pero desastres de la magnitud del que vivió el Sur de Asia ponen de manifiesto las limitaciones del sistema internacional para suministrar ayuda a las víctimas.

Una de las serias limitaciones que han tenido las Naciones Unidas y OCHA en particular para poder responder de un modo eficaz a los desastres de todo tipo ha sido la falta de voluntad de los estados miembros para dotar adecuadamente el llamado Fondo Rotatorio Central de Emergencias (CERF en las siglas inglesas). La Resolución 46/182 que creaba el DHA ya preveía la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación, pero así como otros como los Llamamientos Consolidados (CAP) han funcionado de modo relativamente positivo, el CERF es tan escaso que mina la posible actuación rápida de la ONU. El fortalecimiento del CERF está actualmente en discusión en la ONU y al Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios Jean Egeland lo ha tomado como una de sus prioridades.

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y, en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

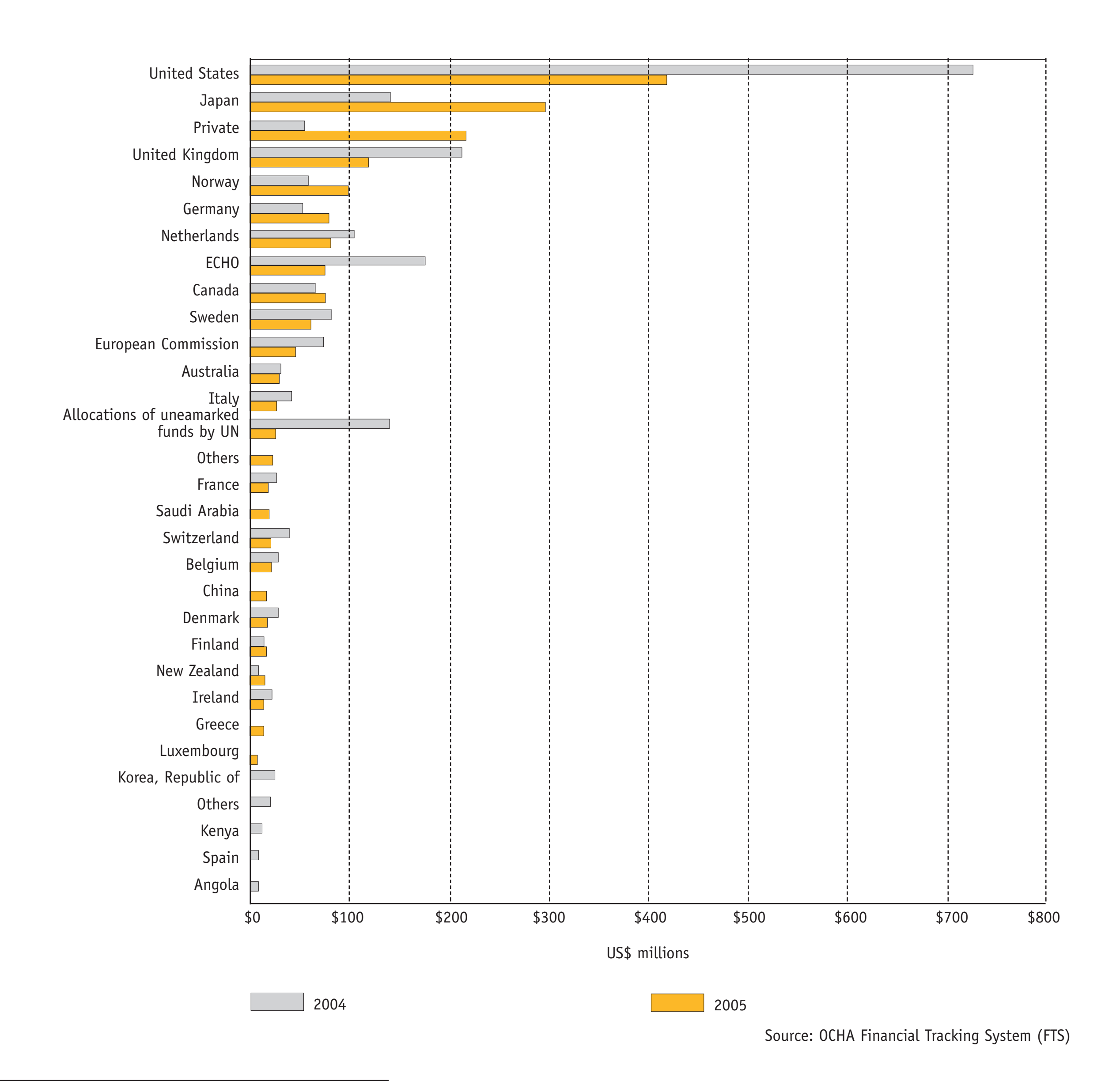
– El **Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales** (CAP en la jerga onusiana) va consolidándose paulatinamente. La OCHA los realiza anualmente para aquellas crisis que permiten un cierto trabajo de planificación previa. Sin embargo la respuesta de los gobiernos donantes es en general muy desigual y como ya manifestaba Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas de 1999 "causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de Africa en un momento en que muchos países donantes disfrutaba de periodos de prolongada prosperidad"[4]. Este dato, estremecedor y que se ha mantenido en todos los CAP habla por si solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento "realista" de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad, etc.[5]. El análisis de la respuesta de los donantes a

[4] Naciones Unidas, Op. Cit. pp.75.

[5] Para un seguimiento de los CAP y de los mecanismos de finaciación ver Global Humanitarian Assistance Update 2004 – 2005 . Junio 2005. Puede obtenerse en www.globalhumanitarianassistance.org

los CAP (Proceso de llamamientos consolidados de la ONU) es un buen indicador del mayor o menor compromiso multilateral de los diversos donantes y su visión de las crisis que vive el planeta. El hecho de que Irak fuera incluido en el CAP de 2003 pero no en el de 2004 hizo que las cifras globales de los llamamientos consolidados se redujeran en un 45% pasando de 4.000 millones de dólares en 2003 a 2.200 millones en 2.004[6]. En ambos años los fondos solicitados por Naciones Unidas se cubrieron en conjunto en un 64%, pero con grandes desigualdades. Así el 90% de los fondos para Irak en 2003 fue cubierto pero tan sólo se cubrió el 26% de lo demandado para Mozambique.

- Sobre tan sólo nueve donantes recaen más del 80% de los fondos incluidos en el CAP: ECHO (Comisión Europea), Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y donantes privados.
- Las contribuciones al CAP de 2004 y primeros meses de 2005 fueron:



Source: OCHA Financial Tracking System (FTS)

[6] Tomado del Informe la Acción Humanitaria 2003-2004 realizado por el autor y otros colaboradores de IECAH para Médicos sin Fronteras España. En prensa.

- Naciones Unidas ha tratado de dar un **enfoque más coordinado y coherente** a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negociaciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios,. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del Derecho Humanitario y se han puesto en marcha iniciativas para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados. La cuestión de la coherencia ha planteado serios debates con otros actores y las propias ONG que ven como en muchos escenarios de conflicto y posconflicto, la labor de la ONU está más orientada a cumplir una agenda de tipo político que movida por intereses humanitarios.[7]
- Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los **desplazados internos**, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor de ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno. También OCHA coordina la Unidad de Desplazamiento Interno de la ONU.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del Sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo sobre todo el PNUD y las humanitarias. El sistema de los CAP de los CHAP (Planes Comunes de Acción Humanitaria que se ponen en marcha en cada crisis o país) está contribuyendo a un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

3.1.1. Las Operaciones de Paz de la ONU

En el otro gran ámbito de trabajo de las Naciones Unidas vinculado de algún modo con la acción humanitaria, el de las operaciones de paz, ha habido en estos años importantes cambios con la publicación del Informe del Panel de expertos independientes sobre **Operaciones de Mantenimiento de la Paz** el pasado 23 de agosto[8]. (Conocido como Informe Brahimi por ser ese diplomático quien coordinó la redacción).

El Informe se puso en marcha, precisamente , por la constatación de que muchas de las OP de la ONU no se habían desarrollado de modo eficaz y en ocasiones habían contribuido a una confusión de papeles entre las labores humanitarias y las propias del mantenimiento de la paz.

Las principales recomendaciones del Informe van en el sentido de:

- Dar más poder y autonomía política al Department. of Peacekeeping Operations (DPKO) en la ONU.
- Aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales, especialmente si una de las partes en conflicto usa la violencia.
- Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decide autorizar una misión de mantenimiento de la paz, esta debe tener el firme compromiso de cumplir su mandato y debe contar con los medios, inclusive militares, para ello.
- Definir una estrategia de "despliegue rápido y efectivo" que permita situar en 30 días tropas en el terreno para misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y 90 días para misiones más complejas

[7] MACRAE, Joanna: *Humanitarianism: facing new challenges*, Great decisions 2000. ODI (Overseas Development Institute, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London, April, 2000.

[8] Información sobre el Panel, miembros, recomendaciones, resúmen y texto completo en: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm>

– Impulsar a los Estados miembros a crear fuerzas de aproximadamente 3.000/5.000 efectivos que puedan estar disponibles para misiones de la ONU en 30 días.
– Establecer una lista de efectivos militares y policiales que puedan ser llamados con urgencia, *on-call list*, para actuar en siete días y que ayuden a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz.
– Autorizar unos fondos de 50 millones de dólares al Secretario Gral. de la ONU para que comience a planificar operaciones de paz con anticipación.
– Asegurar que las operaciones de paz tienen fondos suficientes para ir acompañadas de proyectos rápidos que mejoren las condiciones de vida de las personas en las zonas afectadas.
– Crear un grupo de trabajo (*task force*) para cada misión en las que se combinen análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, ayuda a los refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y reclutamiento.

En una primera lectura las recomendaciones parecen bastante lúcidas y razonables vistas las limitaciones y los fracasos de muchas de las operaciones de paz de la década pasada. El impacto real del Informe Brahimi fue grande en el sistema internacional y ha llevado a un replanteamiento de estas operaciones.

La reciente Cumbre de Naciones Unidas abordó algunas de estas cuestiones creando una Comisión de Consolidación de la Paz. Aún es pronto para valorar hasta que punto puede o no ser eficaz.

3.1.2. Otras cuestiones vinculadas con las OP de la ONU

No es aquí lugar para desarrollar otro de los temas fundamentales que ha contribuido en estos años a impulsar el debate en las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la acción humanitaria y la respuesta a los conflictos: la intervención humanitaria y el debate en torno a la "responsabilidad de proteger". Simplemente queremos recalcar aquí que, esta cuestión que estuvo marginada de los debates de la ONU por el énfasis puesto por Estados Unidos en la llamada "guerra contra el terror", se ha retomado en la última Asamblea General cuyo documento final recoge del muchas de las ideas Informe sobre la Responsabilidad de Proteger.

Auspiciada por el Gobierno de Canadá, se estableció en septiembre de 2000 y así se anunció a la Asamblea General de la ONU, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que publicó el *Informe la responsabilidad de proteger*[9] a finales de 2001. El nombre no puede ser más significativo. Se trata de pasar de un hipotético derecho a intervenir dónde y cuando ciertos Estados quieran, a la responsabilidad de proteger a las poblaciones en peligro o amenazadas o a aquellas que ven en peligro su seguridad humana, con criterios claros y preestablecidos. Responsabilidad de protección que emana de los instrumentos de derecho internacional firmados y ratificados por los propios Estados. Así, por ejemplo "…la Comisión descubrió que la expresión *intervención humanitaria* no ayudaba a avanzar en el debate, también estima que la terminología usada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del *derecho a intervenir* de un Estado en territorio de otro

Se trata de pasar de un hipotético derecho de intervenir dónde y cuando ciertos estados quieran, a la responsabilidad de proteger a las poblaciones en peligro

[9] Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, accesible en www.iciss-ciise.gc.ca/menu-e.asp. Canadá 2001.

Estado está anticuada y carece de utilidad. Preferimos hablar no del derecho a intervenir sino de la *responsabilidad de proteger*."

Del mismo modo, propone abandonar el uso de "intervención humanitaria" y hablar claramente de intervención o en su caso de intervención militar pues "el empleo en este contexto de una palabra como *humanitario* cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es defendible o no."

La cuestión de las Operaciones de Paz y de la intervención humanitaria nos lleva necesariamente a dedicar, aunque sea unas líneas, al asunto de la participación de Fuerzas armadas en misiones de carácter humanitario[10].

Aunque contingentes militares han participado desde hace muchos años en operaciones con componentes humanitarios tanto tras desastres naturales como en conflictos, tras la crisis en los Balcanes y los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia el cambio es fundamental. Con el expresivo título de ¿pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias? comenzaba uno de los capítulos del Informe Mundial sobre Desastres 1997 editado por la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja que ya aventuraba lo que luego se ha complicado aún más. La pregunta sin duda es pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones de carácter humanitario, ha alterado y confundido de modo importante el propio concepto de acción humanitaria. La posterior acción militar en los Kosovo de la mano de la OTAN, sin autorización de Naciones Unidas o las acciones unilaterales en Afganistán e Irak han complicado aún más esta cuestión.

El abuso del calificativo humanitario buscando una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares y de coerción han hecho más borrosa la división, que existe y debe mantenerse, entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. Las operaciones militares pueden detener la matanza, controlar la violencia, asegurar corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles y durante el conflicto[11]. Además lo hace con criterios de neutralidad, imparcialidad y orientada a las víctimas sin importar su procedencia ni pertenencia a uno u otro bando.

La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario ha llevado a plantear una serie de condiciones para que estas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces para asistir a las víctimas y resolver los conflictos. Entre estas están el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia "donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar sus tareas de manera efectiva. En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria. Se puede actuar, así, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.". También se dice que "resulta claro, como enseñan los errores cometidos, que las agencias humanitarias deben mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia"[12].

Los problemas específicos que acompañan a las fuerzas armadas en situaciones de gran violencia en operaciones de índole humanitaria son diferentes y han sido analizados, entre otros por Adam Roberts[13]

---

[10] Esta parte esta tomada parcialmente de otros artículos del autor.

[11] Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, *Informe Mundial de Desastres 1997*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

[12] Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, Op.cit, pg.23-34.

[13] ROBERTS, Adam, "El uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de UN con fines humanitarios", *RPN* nº 23, enero-abril 1997, Editado en castellano por HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao. .

refiriéndose a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas con fines humanitarios. Incluso en esos casos sucede que la presencia de fuerzas armadas condiciona la imparcialidad ya que es vista como parcial por una de las partes. Aunque acciones humanitarias y participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción. Conviene recordar que la propia ONU estableció en 1994 las llamadas Oslo Guidelines[14] para establecer criterios restrictivos sobre el uso de medios militares en operaciones humanitarias. La evolución de los mandatos de las Operaciones de Paz de la ONU y su vinculación, en ocasiones, a la prestación de asistencia han hecho que la clásica división entre unos y otros aspectos de las operaciones de paz sea ahora menos clara. En los últimos años ha existido una tendencia entre las FF.AA. a presentar la "parte por el todo". Las Operaciones de Paz con mandatos del CSNU sólo tienen en contadas ocasiones misiones relacionadas con la AH y, sin embargo, se tienden a presentar como esencialmente humanitarias.

Aunque no existe hasta la fecha un marco normativo claro y vinculante para estas cuestiones a nivel internacional, si existen propuestas y posiciones de las Naciones Unidas y de algunos países donantes con tradición en esta materia.

2. La OCHA en colaboración con diversos donantes elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (Oslo Guideliness) sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las Directrices se establece que las FF.AA. nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, colaborando indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Inter. Agencias que agrupa a ONG y Organismos internacionales) publicó un Documento de referencia que renueva los criterios de Oslo[15].
3. Los propios organismos internacionales y organismos donantes han sido conscientes desde hace años de los problemas que plantea la creciente militarización de la AH. El CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) elaboró un estudio en 1998 en el que se concluye que la asistencia prestada por medios militares es más cara y en la mayor parte de los casos no se justifica.
4. Algunas cooperaciones bilaterales han elaborado posiciones sobre esta materia y cuentan con experiencia en la utilización de medios militares en los aspectos logísticos, de seguridad o de información vinculados a la ayuda humanitaria.
5. Las FF.AA. de diversos países u organismos multilaterales como la OTAN, por su parte, han creado desde hace años los llamados equipos CIMIC (Cooperación Cívico Militar) que han participado en ciertas actividades humanitarias dentro de operaciones de paz o de otro tipo. En cualquier caso el objetivo de los equipos CIMIC es complementar el despliegue militar y por eso, aunque en ocasiones puedan tener una mayor vinculación con lo humanitario, no es ésta su misión fundamental.
6. En este contexto, algunos de los elementos de esta cuestión que generan debates serían:

   a. La militarización de la ayuda humanitaria puede conllevar un rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar
   b. La militarización de la ayuda supone un riesgo para los trabajadores humanitarios y para el acceso a las víctimas
   c. La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos puede ser parcial

[14] OCHA. Civil and Military Defence Assets in Humanitarian Action. Fueron renovadas en 2004 por OCHA y ECHO.
[15] Ver http://www.reliefweb.int/library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf

d. La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos es cara y poco eficiente
e. La militarización de la ayuda humanitaria como instrumento propagandístico de los Estados.

Por ello, con todos los elementos anteriores nos parece un olvido "imperdonable" el hecho de que el Informe del grupo de alto nivel sobre reforma de la ONU no incluyera propuestas de fortalecimiento del sistema de respuesta y prevención de desastres y se centrara sobre todo en lo relativo al entorno de paz y seguridad y lucha contra el terrorismo. Tampoco en Kobe, lamentablemente, se avanzó mucho y la impresión generalizada es que tras el shock producido por el desastre asiático, la comunidad internacional vuelve por donde solía: a no abordar a fondo las reformas institucionales y los compromisos financieros para enfrentar estas situaciones más allá de la emergencia.

3.2. Tendencias entre los "donantes" y otros organismos internacionales

El auge de las cuestiones humanitarias y la necesidad de responder a los desastres de todo tipo ha ido dando lugar a un creciente papel de los organismos internacionales y de las cooperaciones bilaterales en acción humanitaria. Citaremos algunas cuestiones relevantes en el ámbito de la Unión Europea, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y de los donantes bilaterales en el llamado Good Humanitarian Donorship (Buenas donaciones Humanitarias).

3.2.1. El Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE

Coincidiendo con la nueva tipología de conflictos y el agravamiento de las Emergencias complejas en los años noventa, el CAD comenzó a preocuparse también por el efecto sobre el desarrollo de los conflictos, y en general sobre la necesidad de dar coherencia y complementariedad a los diversos instrumentos de la ayuda incluyendo, por supuesto, la ayuda humanitaria. Fruto de esta preocupación fue la creación en el seno del CAD del grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo que desde 1995 ha producido diversas posiciones y documentos que reflejan la posición de los países donantes sobre estos temas.

El resultado más importante del Grupo Especial fue la publicación en 1997 de la *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo*, que fue acompañada de una *Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE*, que resume los elementos esenciales de las Directrices y establece los compromisos y acciones claves necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*[*], se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos años, puede desempeñar también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, y se fue concretando en las *Directrices y la Declaración de Principios*.

Para el CAD, aunque con sus particularidades, la ayuda humanitaria es un instrumento de la ayuda al desarrollo que debe utilizarse en ciertas situaciones en las que tiene ventajas comparativas con otros. Lo interesante del trabajo del CAD en este terreno es que tras varias décadas en las que no prestó atención al asunto, desde el año 1995 ha desplegado un enorme trabajo de producción de doctrina sobre diversos aspectos de la relación ayuda desarrollo. En esta línea, el CAD ha ido publicando documentos sobre la reducción de los gastos militares y su papel en el

[*] Hay versión española con el título de "La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI", editada en México.

desarrollo, sobre la participación de los militares en las operaciones humanitarias y el uso de medios militares en ellas analizando sus ventajas y desventajas, sobre el uso de incentivos y "desincentivos" como estrategias para promover el desarrollo y más recientemente materiales sobre evaluación de la ayuda en emergencias complejas[16].

Las conclusiones de muchos de estos trabajos reflejan la preocupación del CAD por situar la ayuda en un contexto más amplio pero restringiendo su uso a los fines estrictamente humanitarios. El CAD también ha visto con preocupación el crecimiento de los fondos de ayuda humanitaria en momentos de "fatiga de la ayuda" – esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad- que se observa tras el fin de la guerra fría.

Tras los atentados del 11 S y el nuevo contexto internacional, el CAD ha continuado esta preocupación con la publicación de Directrices sobre Reforma del sistema de seguridad y gobernanza (2005) o con la elaboración de propuestas sobre nuevos sistemas de definición y contabilización de los gastos de ayuda humanitaria en línea con las propuestas del Good Humanitarian Donorship[17].

En definitiva, el CAD ha sido más sensible que la mayor parte de los Estados miembros del mismo para tratar de mantener los montos de ayuda al desarrollo y el uso más riguroso del conjunto de instrumentos de ayuda, entre ellos la ayuda de emergencia. El problema es que muchas de sus recomendaciones e informes no se plasman luego en las políticas de los países que lo componen.

3.2.2. La Unión Europea

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad; pero no es hasta 1992, con la creación de la ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea), que este organismo se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento, que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en los Grandes Lagos, etc. Con la aprobación del Reglamento de Ayuda Humanitaria en 1996[18] se consolida esta AH de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo, la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y a los conflictos armados y otras situaciones similares.

Sin embargo, en algunas ocasiones la ayuda humanitaria se ha convertido en una suerte de acción sustitutoria en situaciones que hubieran requerido una respuesta política por parte de la Comunidad Europea. Basta con recordar el inicio del conflicto en los Balcanes tras la separación de Croacia y Eslovenia de la República Federal Yugoslava y la falta de acuerdo entre los países de la Comunidad Europea de la época para abordar de modo común las consecuencias políticas de esta separación. La Comisión Europea destinó enormes cantidades de dinero a través de la ECHO a paliar las desastrosas consecuencias del conflicto pero fue muy poco activa, sobre todo en las primeras fases del conflicto, en la propuesta de soluciones políticas al mismo.

Durante estos años, la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria (sumando las aportaciones de los estados miembros y la de la Comunidad), y a través de la ECHO ha impulsado numerosas operaciones en todo el mundo, con una estructura, modos de trabajo, enfoques y criterios que han permanecido relativamente estables.

---

[16] Ver REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel , *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000.

[17] DAC –OECD. *Improving stathistical reporting on humanitarian aid. Identifying a common definition of humanitarian aid for statistical and reporting purposes*. Working Paper. June 2005.

[18] Reglamento (CE) n.º 1257/96.

La base jurídica de la ayuda humanitaria de la UE se recoge en el Reglamento, que explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Algunos de sus aspectos más relevantes, desde este punto de vista, son los siguientes:

- *El derecho a recibir asistencia humanitaria*. En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades.
- *El objetivo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea*. El Reglamento concreta el objetivo general de prevención y disminución del sufrimiento humano contenido en el preámbulo en una serie de objetivos concretos como «salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales que hayan provocado pérdida de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales». De igual modo y frente a concepciones simplemente de emergencia de la ayuda, el Reglamento plantea «suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras».
- *Los diversos tipos de ayuda*. El Reglamento, sin ser exhaustivo, establece un listado de posibles acciones susceptibles de ser apoyadas por la Comisión Europea dentro de la ayuda humanitaria, que van desde operaciones tras una catástrofe hasta acciones de rehabilitación a corto plazo, de preparación para desastres o de apoyo a acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos.
- *No condicionalidad de la ayuda humanitaria*. A diferencia de la cooperación para el desarrollo, que en su evolución ha incorporado elementos de condicionalidad en materia de derechos humanos y que en la política comunitaria de cooperación ha incluido la llamada «cláusula democrática», en el Reglamento no existe alusión o referencia alguna que permita vincular la ayuda a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a otros aspectos de la política comunitaria.

Tras la discusión del Tratado Constitucional, la ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en ella, tratando de recoger lo previsto en el Reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996 en el artículo III 321 de la parte III. Pese a su brevedad, este artículo recoge los principios de imparcialidad y neutralidad y no discriminación, y con respecto a los actores, propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria formado por jóvenes para llevar a cabo las operaciones humanitarias.

Aunque el Reglamento permite que sea la Comisión la que ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica es la ECHO la que canaliza la ayuda a través de sus socios operativos (ONG, sistema de NU, Cruz Roja) mediante el llamado Acuerdo Marco de Asociación (AMA). El análisis de cómo ha evolucionado la asignación de fondos es interesante, pues refleja una clara tendencia a financiar las ONG en detrimento de los organismos de NU: más del 70% del presupuesto de la ECHO se canaliza a través de las ONG o de la Cruz Roja. El AMA se diseñó para ser un instrumento flexible que permitiera la rápida respuesta a las crisis y por eso establece mecanismos y procedimientos de trabajo adecuados a la ayuda humanitaria[19].

[19] www.europa.eu.int/comm/echo

3.2.3. *Los donantes*[20]

Un grupo de países clásicamente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una cierta mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer una serie de criterios y de compromisos al respecto. En efecto, durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre "Buenas Donaciones Humanitarias" (Good Humanitarian Donorship) auspiciada por el gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. Ello es reflejo de esta aumento del interés por las cuestiones humanitarias a que estamos haciendo referencia.

La primera Conferencia del GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo.

Los 23 principios de la GHD (Buena donación humanitaria)[21]

Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis -provocadas por el hombre o por catástrofes naturales-, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: **humanidad**, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; **imparcialidad**, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; **neutralidad**, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; **independencia**, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.
3. La acción humanitaria incluye la **protección** de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de **asistencia**, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre los refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.

20 Usamos el término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Irak celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vio es más bien dudosa. Para más detalles sobre este tema ver REY MARCOS, Francisco : "La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones", en *Anuario CIP 2004*, Icaria, Barcelona, 2004

21 Traducción del *Good Humanitarian Donorship*, Estocolmo, junio de 2003

7. Solicitar que las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.
12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.
13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir mejoras en la financiación a largo plazo.
14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias (CAP) de las Naciones Unidas y a los llamamientos del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a las “Buenas Prácticas” y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la acción humanitaria.
16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias (IASC) en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en respuesta a desastres.
17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.
18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

c) Formación, información y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.
22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.
23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

Las reflexiones del GHD han sido recogidas por el CAD que ha ido adoptando algunas cuestiones, como el uso del término acción humanitaria, y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro.

El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero refleja el que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, nos parece de gran interés. Hasta el momento, tan sólo seis países han publicado estrategias nacionales de implementación de los acuerdos de Estocolmo.

4. Algunas conclusiones y propuestas

La respuesta a la crisis del sur de Asia y otras crisis, han demostrado, una vez más, la capacidad de reacción de las sociedades y opiniones públicas ante estas tragedias. Pero pone más de manifiesto la falta de respuesta a situaciones crónicas o de extrema vulnerabilidad que están en el fondo de estas crisis y los riesgos que eso conlleva. Eso y la reflexiones anteriores en relación con el sistema internacional de ayuda, nos llevarían a proponer telegráficamente la necesidad de:

La crisis del Sur de Asia ha puesto de manifiesto la falta de respuesta a situaciones crónicas o de extrema vulnerabilidad

- Fortalecer los mecanismos de preparación ante desastres y prevención, incorporándolo como un prerrequisito para los proyectos de cooperación para el desarrollo en zonas de alta siniestralidad.
- Apoyar los sistemas de mitigación y preparación en el nivel comunitario y el fortalecimiento de la capacidad en los propios países del sur. Visto lo visto tras el Katrina, también de los países desarrollados que han menospreciado los riesgos y amenazas "reales" a su seguridad.
- Dotar a los organismos de respuesta internacional tanto multilaterales como bilaterales de medios propios civiles o, provisionalmente, movilizar los medios militares precisos siempre bajo mando y control civil y en consonancia con los principios humanitarios.

- Elaborar criterios claros de respuesta internacional basada en principios humanitarios. La responsabilidad primera de satisfacción de las necesidades de las potenciales víctimas es de los gobiernos de los Estados donde residen. Sólo si éstos son responsables de su sufrimiento o bien por incapacidad, falta de recursos o incompetencia no pueden satisfacerlas, la comunidad internacional debe ayudar.
- Plantear la respuesta humanitaria desde el respeto estricto del marco jurídico internacional y de los valores y principios humanitarios recogidos en ellos.
- Mejorar los sistemas de rendición de cuentas y transparencia del conjunto del sistema humanitario internacional, incluyendo las ONG, como modo de fortalecer la confianza de las opiniones públicas, su compromiso de medio plazo y la eficacia del conjunto de la respuesta.
- Impulsar los mecanismos de coordinación tanto en el terreno como en las sedes, respetando los mandatos y misiones de cada actor humanitario. En este sentido el papel de las Naciones Unidas y de su Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios es de gran importancia. La coordinación entre organismos públicos y ONG, que en casos como el del tsunami manejan más fondos que los propios gobiernos, deviene fundamental. Uno de los aspectos de esta coordinación debe ser el impulso de la relación con los organismos de desarrollo, evitando la parcialización y falta de continuidad del apoyo internacional.
- Dotar de medios y fondos adecuados para la primera respuesta. El fortalecimiento de mecanismos como el CERF nos parece básico.

Madrid, septiembre de 2005

5) El impacto de la “Guerra global contra el terror” sobre el sistema internacional de ayuda y la acción humanitaria

Laurence Thieux
Instituto de Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

La guerra global contra el terror y la configuración de un nuevo entorno internacional para los actores humanitarios

La respuesta estadounidense a los atentados del 11 de septiembre abrió una nueva etapa marcada por las intervenciones militares unilaterales en Afganistán e Irak. Estas ofensivas militares sumieron a Naciones Unidos en una crisis de legitimidad sin precedente y acabaron con los rastros de optimismo que dejó la década de los noventa. Entonces la ola de democratización de los países del Este parecía anunciar la victoria del modelo político económico neoliberal y el creciente protagonismo de Naciones Unidas parecía encaminar el mundo hacia la búsqueda de respuestas colectivas a los grandes problemas del planeta. Sin embargo con el estallido de nuevos conflictos y el resurgir de los nacionalismos y radicalismos religiosos acabó con el optimismo neoliberal de los primeros años de los noventa dejando paso a nuevos paradigmas de confrontación similares a los que marcaron la etapa de la guerra fría. En efecto Samuel Huntington identificaba en su teoría del Choque de civilización, expuesta por primera vez en un artículo publicado en el *Foreign Affairs* en 1993, a las civilizaciones y las culturas como las nuevas entidades portadores de los conflictos futuros. El islam aparecía como la civilización más conflictiva y la amenaza más importante para Occidente era la temible alianza islámico-confuciana.

Con los atentados del 11 de septiembre perpetrados por Al Qaeda, esta teoría volvió a cobrar una

nueva vitalidad. Usama Ben Laden personificó y materializó de alguna forma esta amenaza anunciada y difusa.

La internacionalización del fenómeno del terrorismo debe tanto al proceso de evolución de esta forma de violencia política como a la voluntad de los gobernantes de hacer del terrorismo una amenaza global capaz de movilizar un frente unido, facilitar la emergencia de nuevas alianzas y crear nuevos pretextos a las potencias occidentales para seguir ejerciendo un papel activo en el control y la gestión de sus intereses estratégicos.

"La guerra global contra el terror" es pues un nuevo paradigma que está modificando el sistema internacional en general. Es un prisma a través del cual los gobernantes pretenden analizar o tratar diversas situaciones de conflicto.

Para responder a esta amenaza a la seguridad los Estados han internacionalizado sus respuestas según dos modalidades principales: la búsqueda de una mayor coordinación y cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo implicando tanto los diversos órganos policiales y judiciales como las Instituciones financieras; las respuestas militares con las intervenciones unilaterales de las coaliciones lideradas por Estados Unidos.

La aproximación de la lucha contra el terrorismo desde una perspectiva de seguridad colectiva multilateral no ha sido la vía privilegiada aún cuando se hayan producido ciertos avances en el plano normativo. En el marco de Naciones Unidas fueron adoptadas varias resoluciones con el fin de armonizar las normas regulando la lucha contra el terrorismo. La resolución 1373 del septiembre de 2001 plantea en efecto reglas generales de lucha contra el terrorismo internacional que se impone en virtud del artículo 25 de la Carta a todos los Estados miembros de la ONU. Sin embargo los avances en este ámbito siguen siendo limitados por la dificultad de lograr una definición consensuada del término terrorismo. En la Cumbre Euro mediterránea que se celebró en Barcelona en noviembre los principales Estados representados no lograron adoptar una declaración común y sólo se adoptó un Código de Conducta Antiterrorista por la falta de consenso entre árabes e israelíes sobre la definición de terrorismo.

Es precisamente la ambigüedad misma del término terrorismo que permite a los Estados justificar la adopción de medidas excepcionales y situar sus respuestas fuera del marco jurídico internacional.

Los gobiernos han integrado en el diseño de sus estrategias anti-terroristas la idea de que una lucha efectiva tiene que movilizar una gran diversidad de instrumentos al tratarse de un "enemigo no convencional".

De tal forma que las intervenciones militares llevadas a cabo en el marco de la lucha global contra el terror han integrado instrumentos no militares como la ayuda, el comercio, la diplomacia. Como lo apuntan Johana Macrae y Adele Harmer no ha cambiado mucho la forma de concebir la "guerra contra el terrorismo" y la aproximación de gestión de crisis que prevaleció en la década de los noventa. Se conciben la seguridad y el desarrollo así como la acción humanitaria como ejes complementarios de acuerdo con el concepto emergente en la década de los noventa de "seguridad humana"[1]. Sin embargo lo que difiere es que la seguridad aparece como el eje dominante y marca el objetivo final. En efecto son los países que presentan un mayor riesgo para la seguridad de los países occidentales los que reciben más atención y canalizan más ayuda.

La lucha contra el terrorismo está dando lugar a una reinterpretación del concepto de seguridad humana que sirva para justificar una agenda intervencionista a la carta y definida en función de los riesgos de seguridad.

La guerra contra el terror con sus nuevos escenarios de conflictos como Irak y Afganistán están planteando nuevos retos para los actores humanitarios. Las diferencias con otros escenarios de conflictos asimétricos radican sobre todo en que las fuerzas de

[1] MACRAE, Joanna y HARMER, Adele: *Humanitarian action and "the global war on terror: e review of trends and issues*, HPG report , nº14, julio 2003.

la ocupación (la coalición aliada a Estados Unidos en los casos de Afganistán e Irak) son también los principales donantes.

En estos "nuevos espacios bélicos" los actores humanitarios han perdido, aún a su pesar, la neutralidad e independencia necesarias para garantizar su operacionalidad y su seguridad. Frente a las nuevas problemáticas introducidas por la "guerra global contra el terror" que en cierto modo no ha hecho sino reforzar tendencias anteriores, los actores humanitarios han tenido que posicionarse y volver a definir las líneas rojas que no se pueden franquear sin exponerse a una pérdida irreversible de credibilidad, legitimidad e identidad.

Se trata de dilemas morales, preocupaciones éticas pero también problemas operacionales anteriores al 11 de septiembre y a la estrategia antiterrorista liderada por Estados Unidos. Sin embargo algunos de estos desafíos han alcanzado una nueva intensidad con la instrumentalización directa de la acción humanitaria y su puesta al servicio de intereses políticos y estratégicos. La politización de la ayuda ha tenido un impacto negativo sobre la percepción de la misma en los países receptores o beneficiarios donde se identifica a un producto occidental. Los escenarios de conflicto de la Guerra Global contra el terrorismo se caracterizan además por un mayor grado de interacción entre los múltiples actores (militares, empresas privadas) que ocupan el espacio humanitario.

El sistema internacional que se está configurando tras el 11 de septiembre se caracteriza por una regresión en la construcción de un orden internacional basado en el derecho internacional. Las operaciones militares lideradas por Estados Unidos han destacado por su carácter unilateral en clara ruptura con la construcción de un sistema de seguridad colectiva que parecía dominar la agenda internacional en la década de los noventa. Otra de las características más destacables es sin duda la polarización ideológica con la cual se ha nutrido el discurso político para legitimar estas intervenciones oponiendo "Occidente al resto del mundo" y en particular a la "civilización islámica" que ha sido identificada como una de las más conflictivas[2].

La guerra global contra el terror y las transformaciones del sistema internacional de ayuda humanitaria

Respecto al terrorismo son esclarecedoras las reflexiones de Münkler sobre el tema que nos ocupa: "Cuando se llama "terroristas" a determinados actos de violencia, lo que se quiere por regla general es negarles toda legitimidad política. Así pues, en la política internacional tiene la función de concepto excluyente"[3].

De esta forma emprender una guerra contra el terrorismo consiste en deslegitimar la parte adversa y negarle el amparo de los derechos a los cuales se suelen atener las partes involucradas en otros tipos de conflictos.

Las guerras llevadas a cabo en nombre de la lucha contra el terror han supuesto un retroceso en la aplicación de las normas internacionales de derecho. Tanto las ofensivas bélicas como las medidas adoptadas en los distintos países se caracterizan por la tendencia a ubicarlas fuera del derecho.

Estas intervenciones militares "unilaterales" se han realizado fuera de la legalidad y legitimidad internacional,

En primer lugar la guerra global contra el terror ha acelerado un proceso de deterioro del respeto del principio de la soberanía de los Estados: uno de los pilares del sistema internacional en el cual los Estados eran los principales actores. Los conflictos civiles que estallaron después del desmoronamiento del imperio soviético así como la desintegración de los Estados frágiles han producido nuevas situaciones de emergencias frente a las cuales los Estados no han

[2] HUNTINGTON, Samuel: *El Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós Estado y sociedad, 1997.
[3] MÜNKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras-asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI, 2005, p.131.

formulado una respuesta colectiva o coordinada y sólo han intervenido en casos donde se consideraban que tales conflictos representaban una amenaza insostenible para su propia seguridad. En los conflictos de menor importancia estratégica son los actores humanitarios que han actuado, convirtiéndose aún a su pesar en paliativos a la ausencia de respuesta política a estos conflictos. Al mismo tiempo sus intervenciones abrían grietas en la aplicación del principio de respeto de la soberanía[4].

La guerra contra el terrorismo y la doctrina de los ataques preventivos ha vuelto a dar mayor peso a los argumentos que sustentan una visión condicional y ya no absoluta de la soberanía de los Estados. En efecto se aboga a favor de la introducción de criterios o condiciones que limitan el respeto a la soberanía del Estado.

En el contexto de la guerra global contra el terror los Estados fracasados son analizados como posibles focos vulnerables a la implantación y extensión de grupos terroristas. La necesidad de luchar contra la amenaza terrorista viene también a justificar lo que ha llamado Mark Duffield un nuevo expansionismo de la soberanía occidental plasmándose en nuevos despliegues militares: La administración norteamericana ha ido afianzando, por ejemplo, su presencia en la franja del Sahel a través de la promoción de proyectos de cooperación en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo con la Iniciativa Pan Sahel (PSI)[5].

El discurso que justifica esta superación del principio de soberanía ha evolucionado desde el derecho de injerencia hasta la responsabilidad de proteger. Aquí se plantea la cuestión todavía sin resolver de la codificación de las condiciones que limitan la soberanía de un Estado. La iniciativa más importante llevada a cabo en este sentido es la de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía del Estado[6]. Esta iniciativa se basaba en el respeto de los principios de la soberanía del Estado y la no intervención, fundamentando la responsabilidad de proteger en las autoridades nacionales y definiendo una limitada serie de circunstancias en las cuales pueden darse intervenciones armadas internacionales.

Por otro lado la Guerra Global contra el Terror se caracteriza por un retroceso en el respeto del Derecho internacional y DIH. La transgresión de estas normas por los gobiernos occidentales como el caso de torturas en las cárceles iraquíes (Abu Ghraib) está mermando las capacidades de ejercer presiones sobre otros Estados para el respeto y la aplicación de estas normas.

En Afganistán, Irak o Chechenia, la lucha contra la amenaza terrorista justifica la creación de "estados de excepción" permanentes que se caracterizan por la no aplicación del derecho, el no reconocimiento del estatuto de prisionero de guerra, a los terroristas o combatientes ilegales a pesar de que de acuerdo con el DIH el estatuto jurídico de combatiente es independiente del uso de métodos de guerra ilegales[7]. El CICR aporta en este sentido algunas clarificaciones sobre la aplicación del DIH en el caso de los grupos terroristas: el protocolo I adicional a los convenios de Ginebra excluye a los terroristas del estatuto de prisionero: porque solo garantiza el reconocimiento y la protección a las organizaciones y a las personas que actúan en nombre de un Estado o de una entidad sometida al Derecho Internacional. Asimismo, las Convenciones de Ginebra de 1949 y el reglamento anexo a la Convención de 1907 de la Haya excluye a las guerras privadas conducidas por grupos o personas. Los grupos terroristas que actúan por su cuenta y sin vínculo reconocido con un Estado o otra entidad similar están excluidos de las protecciones concedidas a los prisioneros de guerra[8]. Sin embargo es evidente

[4] KENT, Randolph C.:"International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond", *International Affairs,* nº 80, 2004, pp.851-869.

[5] Ver sobre esta cuestión BALENCIE, Jean Marc y DE LA GRANGE, Arnaud: *Les nouveaux mondes rebelles*, Paris: Michalon, p.178

[6] International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001

[7] BOUCHET SAULNIER, Françoise: "La guerre contre le terrorisme et le droit humanitaire", consultado en www.msf.fr

[8] CICR: " La pertinence du droit International humanitaire dans le contexte du terrorisme", consultado en http://www.icrc.org/

que todas estas consideraciones jurídicas dependen a su vez de las interpretaciones políticas que determinan quienes son los grupos o las personas consideradas como terroristas. En el caso de los Talibanes, detenidos tras la operación armada libertad duradera, Estados Unidas calificó de terroristas a unos prisioneros de guerra.

El CICR reconoció además que las hostilidades armadas que empezaron en Afganistán en octubre de 2001 como las que fueron iniciadas en marzo de 2003 en Irak son conflictos armados.

La prioridad dada a la lucha contra el terrorismo permite también a los gobiernos justificar sus flaquezas en la aplicación de las normas internacionales. Existe una tendencia de los gobernantes (Estados Unidos) en contestar las Convenios de Ginebra y eludir cumplir con las obligaciones que le incumbe como fuerza de ocupación[9].

Un contexto ideológico marcado por la bipolarización

La instrumentalización de la ayuda humanitaria se ha agudizado en el contexto de la guerra contra el terror. El label humanitario se ha convertido en un arma estratégica para ganar la batalla ideológica (winning earts and minds). Asimismo el maniqueísmo que acompaña el discurso de la lucha contra el terrorismo está descalificando las posiciones de neutralidad: se trata según el lema de Bush de estar con Estados Unidos o en contra.

El primer ministro británico declaró que la guerra en Irak tenía tres dimensiones: militar, política y humanitaria[10]. Así mismo, la agencia de cooperación estadounidense (USAID) exige por parte de las organizaciones humanitarias una adhesión a los principios políticos de la lucha contra el terrorismo. Las que lo rechazan se ven inmersas en un chantaje y pueden verse excluidas del reparto de los fondos de financiación.

En el contexto de bipolarización ideológica mantenido por las ofensivas norteamericanas en Afganistán e Irak, se identifica la labor de la AH como un instrumento del Norte y es el blanco de la violencia como tal. El atentado contra la sede de la delegación del CICR en Bagdad en octubre de 2003 fue un ejemplo entre muchos de la pérdida de significado del emblema neutral que antes garantizaba la protección de los actores humanitarios en los conflictos.

Cada vez más la cuestión de la percepción de los actores humanitarios en los países receptores de la ayuda aparece como un elemento central.[11] Frente a este desafío, se plantea la necesidad de reinventar la acción humanitaria como un movimiento global, desvinculado de sus raíces occidentales para dejar de ser percibida como una empresa conducida por el Occidente cristiano.

Un contexto político marcado por la prioridad a las cuestiones de seguridad

Los gobernantes occidentales han ido asimilando la idea de que la falta de desarrollo, la pobreza, son factores de riesgo para la seguridad y los intereses occidentales, alimentan las ideologías radicales que sirven de base ideológica a los grupos terroristas. Sin embargo, al mismo tiempo, las políticas occidentales están alimentando e incluso exacerbando este clima de antagonismo generalizado con su estrategia de intervención militar selectiva.

Con el fin de contrarrestar la animosidad suscitada por las intervenciones occidentales, la tendencia ha sido a integrar los programas de asistencia humanitaria y de ayuda como parte de un proyecto global

[9] De acuerdo con la resolución 1483 Estados Unidos tiene el estatuto de fuerza de ocupación y de acuerdo con ello le incumbe unas obligaciones respecto a la población de acuerdo con el DIH como la obligación de garantizar el orden público, mantener servicios de salud y alimentación.

[10] Alertnet: Viewpoint: when the red cross is the target, 18/11/2003.

[11] MINEAR, Larry : "Informing the integration debate with recent experience", *Ethics and International Affairs*", 18, nº2, 2004.

de expansión y proyección de poder. Esta soberanía expansiva como la define Mark Duffield[12] está teniendo un impacto sobre el sector humanitario al cuestionar sus principios, sus relaciones con las contrapartes y los mismos beneficiarios de la ayuda y al mismo tiempo pone en juego su seguridad.

La idea de la necesidad de integrar el desarrollo y la acción humanitaria como unos instrumentos más al servicio de los planes estratégicos de los Estados no es nueva pero en el contexto de la guerra global contra el terror está adquiriendo más peso.

En la reflexión iniciada sobre las raíces del terrorismo internacional una de las cuestiones planteadas es el vínculo entre pobreza y terrorismo. Esta asociación resulta problemática porque está vinculando ayuda, desarrollo y política de seguridad. Tanto la UE como Estados Unidos y otros gobiernos de países desarrollados han orientado su acción exterior de acuerdo con los imperativos de seguridad. La Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y el libro blanco de la Agencia de ayuda estadounidense USAID[13] subrayan que la ayuda tiene que contribuir a la seguridad y a las estrategias antiterroristas[14]. El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (DAC) señaló cambios en la definición de la Ayuda oficial al desarrollo (ODA) ampliando su abanico de actividades en el ámbito de la seguridad. Tanto USAID como el Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE han asumido que la cooperación internacional tenía también que integrar objetivos de seguridad. Al integrar la lucha contra el terrorismo entre sus objetivos existe el riesgo de que se distorsione el enfoque inicial y los objetivos de la cooperación al desarrollo como el cumplir con los objetivos del Milenio, relegando en segundo término la erradicación de la pobreza[15]. Sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el terrorismo, el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la OCDE distingue entre 4 funciones básicas: el apoyo a la estabilidad estructural a largo plazo, el disuadir los grupos más vulnerables de optar por la estrategia terrorista, privar a los grupos o individuos de la posibilidad de llevar a cabo atentados terroristas; apoyar la elaboración de una coherente y extendida cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo[16].

En el mismo informe se insiste mucho en la necesidad de consolidar las estructuras de gobernanza con el fin de privar a los terroristas de medios de acción.

La prioridad concedida a las cuestiones de seguridad está desnaturalizando y desviando los objetivos de las políticas de ayuda y de desarrollo de distintas formas: tanto en la reorientación geográfica de la ayuda como en su contenido.

La selección de los destinatarios de la ayuda tiende a seguir las prioridades estratégicas y se produce una paralela desviación de los esfuerzos financieros, así como la desmovilización de otros instrumentos en la resolución de las llamadas “crisis olvidadas”.

Una vez iniciada la guerra contra Irak el llamamiento consolidado que hizo Naciones Unidas logró captar 2,2 mil millones de $, mientras que otras crisis con un impacto humanitario mucho más importante no han obtenido el mismo respaldo (RCD, Sudán) En el caso de EEUU, la guerra global contra el terror es determinante para la distribución de la ayuda. Los oficiales de la USAID subrayan que la ayuda es parte de la Estrategia de Seguridad Nacional. Los planes estratégicos concebidos por el

---

[12] DUFFIELD, Mark: “Effects of the “war “ against terrorism for humanitarian action”, Ponencia presentada en el Seminario: “La Acción Humanitaria en el encrucijada”, organizado por el IECAH, abril 2005.

[13] The US National Security Strategy 2002 USAID.

[14] MACRAE, Joanna y HARMER, Adele: “ Beyond the continuum : an overview of the changing role of aid policy in protracted crises”, HPG research briefing, nº16, Julio 2004.

[15] « A development co-operation Lens on terrorism prevention, key entry points for action”, OCDE, DAC guidelines and reference series, 2003 consultado en www.oecd.org.

[16] Entre los objetivos citados están: ayudar las reformadores moderados a crear puentes entre las comunidades religiosas y culturales; estrategias de informaciones pública; programas de empleo dirigidos a los jóvenes; ayuda a reformar los sistemas educativos; lucha contra la desigualdad y la exclusión

Departamento de Estado y la USAID para el periodo 2004-2009 identifican la seguridad como el principal objetivo de la ayuda externa. El conflicto israelo-palestino, la transición de Irak, la reestructuración del mundo musulmán para incrementar la democracia y la liberalización de la economía, la estabilización de Afganistán y Corea del Norte, y las tensiones entre India y Pakistán aparecen como prioridades. Este último país ha salido particularmente beneficiado: de 1,7 millones de dólares en 2001 pasó a recibir 275 millones de $ en 2004. Irak, que recibió en ese mismo año 18.500 millones de $, fue seguido por Israel (2.600 millones de $), Egipto y Afganistán[17].

La prioridad concedida a las cuestiones de seguridad está desnaturalizando y desviando los objetivos de las políticas de ayuda y de desarrollo

En el caso europeo, la prioridad concedida a la lucha contra el terrorismo está transformando las orientaciones de la agenda exterior europea respecto al Mediterráneo. La preocupación por la seguridad está presente en todos los programas de ayuda de la Unión Europea hacia el sur del Mediterráneo. La integración de las cláusulas de cooperación contra el terrorismo en los nuevos acuerdos de asociación con terceros países (Argelia, Líbano) es un ejemplo. Los Gobiernos europeos también están apoyando el refuerzo del sistema de seguridad de Marruecos con la adopción de severas medidas antiterroristas. El programa europeo MEDA incluye ayudas específicas para la gestión de la inmigración y la lucha contra el terrorismo. En marzo de 2004 se inició un proyecto de 2 millones de euros financiados por fondos MEDA en concepto de refuerzo de la cooperación entre las fuerzas de seguridad del Mediterráneo Sur en la Lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas[18].

No sólo se ha modificado el mapa de los "beneficiarios" de las ayudas. También el mismo contenido de esta ayuda con la tendencia a integrar dentro de los programas de ayuda fondos para cuestiones directamente vinculadas con la agenda antiterrorista como el refuerzo del control de las fronteras y los flujos migratorios (programas MEDA de la UE) o la integración dentro de la APD de programas destinados a reforzar los sistemas judiciales o programas orientados hacia la reforma del sector de seguridad de los países beneficiarios de la ayuda[19].

El mismo contenido de la ayuda también responde en cierta medida a criterios de seguridad más que a necesidades locales y criterios de desarrollo: En el caso de Afganistán se ha privilegiado las políticas de asistencia a corto plazo y las iniciativas destinadas a restaurar la paz y la democracia en detrimento de otras iniciativas como derechos humanos o desarrollo a más largo plazo. Las dos terceras partes de las contribuciones anunciadas en enero de 2002 en la Conferencia de donantes de Tokio han sido asignadas a la acción humanitaria que consistía en gran parte en una ayuda alimentaria no deseada por las autoridades afganas por desestructurar la agricultura local[20].

Esta integración del parámetro de seguridad en los objetivos de desarrollo es altamente problemática porque tiende a frenar los factores de cambio en las sociedades designadas como potencialmente peligrosas, al dar prioridad a la estabilidad de los sistemas políticos considerados como garantías desde el punto de vista de la seguridad en general y más con-

---

17 BARRY, Tom: "US Isn't "Stingy," It's Strategic", ***International Relations Center*** , 7/1/2005

18 Sinopsis Euromed 262, 4/3/2004.

19 Marruecos obtuvo 40 millones de euros para el refuerzo de los sistemas de control de la emigración y los proyectos destinados a reducir la presión de la misma. En marzo de 2004 se inició un proyecto de 2 millones de euros financiados por fondos MEDA en concepto de refuerzo de la cooperación entre las fuerzas de seguridad dl sur del Mediterráneo en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas, ver Sinopsis Euromed 262, 4 de marzo de 2004

20 *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2003*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, consultado en http://www.croixrouge.ca

cretamente la gestación, implantación o proliferación de grupos terroristas[21].

La Estrategia de Seguridad de Europa, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, expone claramente que la seguridad es una precondición al desarrollo. Por el contrario, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambios de la ONU (Naciones Unidas 2004) da un paso positivo en este proceso de reflexión sobre la vinculación entre desarrollo y seguridad al reafirmar que la primera línea de defensa tiene que ser el desarrollo: "*El desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio. Combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación*[22]".

La intensificación de la instrumentalización política de la ayuda humanitaria

En el nuevo contexto internacional la AH ha ido adquiriendo un nuevo peso estratégico y los gobiernos conscientes de su utilidad se han apoderado de esta nueva herramienta. Si el sector humanitario ha conocido una expansión sin igual en la década de los noventa, el espacio humanitario se ha ido estrechando. En efecto los gobiernos conscientes del potencial de estas "fuerzas multiplicadores" han vuelto a coger las riendas de un instrumento estratégico-ideológico clave en sus pretensiones hegemónicas en distintas partes del mundo. La creciente politización de la ayuda humanitaria queda reflejada en los cambios observados en el comportamiento de los donantes que tienden a intervenir directamente en la toma de decisión y en los aspectos operativos o en las fases operacionales y cada vez muestran mayor recelo a la hora de delegar completamente estas funciones a las ONG o las agencias de Naciones Unidas o el CICR.

La guerra contra Irak ha llevado al paroxismo el nivel de politización de la ayuda. La novedad con respecto a situaciones anteriores es que los principales gobiernos beligerantes que formaron parte de la coalición contra Irak eran también los mayores donantes.

En el discurso político se intenta disfrazar los objetivos militares de humanitarios y se insiste en el hecho de que existe un objetivo humanitario común entre los diferentes actores. La voluntad de controlar y utilizar la ayuda como un instrumento al servicio de la política exterior ha quedado manifiesto en las declaraciones de Andrew Natsios, director de USAID desde mayo de 2001, afirmando que las ONG debían ponerse al servicio de la política del gobierno. Asimismo, podemos recordar la declaración de quién era entonces secretario de Estado, Colin Powell durante la operación en Afganistán en octubre de 2001 cuando calificó las agencias humanitarias de fuerzas multiplicadoras, importantes para ganar la batalla por los "corazones y las mentes". En la misma declaración afirmaba: "Estamos todos comprometidos con un único propósito de ayudar cada hombre y cada mujer en el mundo que lo necesita, que tiene hambre; que no tiene esperanzas..."

La Agencia norteamericana USAID ha manifestado en boca de algunos de sus responsables la voluntad de introducir en los criterios de financiación de los proyectos de ayuda, su contribución a la lucha y a la prevención contra el terrorismo. Se identifican los Estados frágiles donde dominan la corrupción y la pobreza como potenciales bolsas de reclutamiento de los grupos terroristas. Un responsable de la agencia norteamericana expresaba con claridad la estrategia seguida en la concesión de la ayuda:" Sólo financiaremos proyectos que vinculan la ayuda a la necesidad

[21] VON HIPPEL, Karen : "The roots of terrorism probing the myths", *Political Quartely*, Special issue, septiembre 2002, p.13.
Una Europa segura en un mundo mejor, 12 de diciembre de 2003. En http://www.europa.eu.int

[22] "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Naciones Unidas, 2004.

inmediata de luchar contra el terrorismo y otras fuerzas políticas violentas."[23]. Según esta lógica las poblaciones sólo serán beneficiarias de los programas de ayuda si los Estados que les gobiernan cumplen con determinados requisitos políticos definidos por el Departamento de Estado y en cierto modo son prisioneros del comportamiento de los gobiernos para obtener ayuda internacional.

Esta reapropiación estratégica del potencial de las ONG tiene dos vertientes:

a) La bilateralización de la ayuda que refleja la voluntad de los gobiernos de intensificar y aumentar las relaciones de dependencia con las distintas organizaciones.
b) La integración de la Acción Humanitaria en las misiones de paz y el nuevo énfasis dado a las "misiones integradas".

a) La bilateralización de la ayuda

Se caracteriza por:

1. Una tendencia al incremento de las relaciones contractuales con actores no estatales en detrimento de un enfoque multilateral (las agencias de la ONU y otras OI). La parte de fondos multilaterales están en constante disminución: de 45% del total en 1988 a una media de 25% de 1994 a 2000. Las asignaciones multilaterales procedentes de las agencias de Naciones Unidas se han mantenido estables (en torno a 450 millones). Las tendencias respecto a la evolución de la APD muestran que tiende a reducirse pero que sin embargo la parte adjudicada a la AH tiende a aumentar. Esta evolución en la asignación de los recursos está creando nuevas anomalías: incitando las organizaciones humanitarias a emprender actividades que tienen poco que ver son su mandato y menos aún con sus competencias. Este contexto de competitividad también distorsiona el análisis de las necesidades.
2. Una mayor dependencia financiera de las ONG de los fondos bilaterales de los gobiernos[24]. En el caso de Estados Unidos podemos constatar una creciente interdependencia financiera de las 5 grandes ONG norteamericanas con USAID. CARE, CRS, International Rescue Committee, Save the Children y World Vision absorben el 30% del presupuesto anual del gobierno destinado a las ONG. Care y CRS dependen del gobierno por más del 50% de sus presupuestos[25]. La parcialidad en la asignación de los fondos a los actores humanitarios por parte de la administración norteamericana se manifestó también bajo la forma de preferencias ideológicas y religiosas. Esta tendencia también contribuye, en los contextos de Irak y de Afganistán, a una mayor bipolarización y radicalización de los enfrentamientos en claves culturales, que expone aún más los actores humanitarios a la violencia.
3. Una desviación de las sumas asignadas a otras prioridades: (mientras que 1,7 mil millones de $ fueron asignados al esfuerzo de reconstrucción en Irak, se hizo un recorte de los fondos asignados al programa mundial de alimentos que afecta a 40 millones de personas en 22 países africanos.

En el marco de la guerra global contra el terror se vuelve a recurrir a estrategias que prevalecían durante la guerra fría donde la ayuda financiera y humanitaria constituía un arma contra las poblaciones o Estados con vínculos con las prácticas terroristas. En la perspectiva norteamericana la ayuda humanitaria se inscribe en una dinámica de intervención y estabilización post conflicto.

b) Las "misiones integradas" y su reinterpretación en el marco de la lucha global contra el terror

Como lo hemos apuntado antes, más que inducir unas transformaciones radicales, el nuevo paradigma

23 USAID's role in the war on terrorism, James Clad, issue brief 1, 2002, www.usaid.gov
24 Ver Global Humanitarian Assistance update 2004-2005.
25 Abby Stoddard: *«The US and the "bilateralisation" of humanitarian response»*. Background research for HPG report, nº 12, diciembre 2002, p.6.

de "guerra global contra el terror" ha radicalizado unas tendencias que venían ya asomando desde el final de la guerra fría. Mark Duffield[26] resaltó que la "guerra global contra el terrorismo" había afianzado las dos grandes revoluciones que marcaron los años posteriores a la caída del Muro de Berlín. Por un lado en los conflictos que estallaron en los noventa los actores civiles de gestión de crisis (UN, ONG...) empezaron a adquirir mayor protagonismo y por otro lado la dicotomía tradicional entre lo "nacional" y lo "internacional" ha ido perdiendo significado y más aún con la emergencia del terrorismo internacional como mayor amenaza a la seguridad de los Estados. Estas dos tendencias convergen y desembocan en el debilitamiento del principio de soberanía de los Estados.

De acuerdo con estas dos revoluciones aparece una tercera que va estrechamente unida a estas dos tendencias. Se trata del cambio en la definición del concepto de seguridad y el paso a una visión reductora y tradicional de los retos de seguridad (militar) a una visión más amplia e integrada que abarca tanto aspectos económicos como sociales, ecológicos y derechos, centrados sobre todo en las personas (bio seguridad) y ya no en los Estados.

Desde un enfoque de "seguridad humana" la ayuda viene a ser un instrumento de intervención social estratégica. Se le asigna un papel político de reducción del riesgo social. Al mismo tiempo el fracaso de los Estados del Sur en proteger su propia población se convierte en un campo abierto para las intervenciones políticas del Norte.

En este nuevo contexto de seguridad han aparecido nuevos modelos de gestión multilateral civil y militar de crisis, como las llamadas "misiones integradas". El concepto de Misión integrada surgió en el marco del Informe de Naciones Unidas de 1997 "Renewing the United Nations".

Las misiones "integradas" se caracterizan por su multifuncionalidad. Comprenden diferentes mandatos desde la estabilización, la protección de los civiles, los DH y las diferentes estrategias necesarias para sentar las bases de una paz duradera. Asumen a la vez objetivos a corto plazo como la restauración del orden y la estabilidad y la protección de los civiles como objetivos a más largo plazo como el desarrollo o las transiciones políticas.

Las misiones integradas plantean numerosas contradicciones para los actores humanitarios.[27] La integración del componente humanitario en este tipo de operaciones crea una inevitable tensión entre la parcialidad del mandato relativo al apoyo de los procesos de transición política y el respeto del principio de imparcialidad de la AH para proteger su espacio humanitario.

En el marco de las misiones integradas aparecen entonces una serie de contradicciones ya que los objetivos y los mandatos políticos y estratégicos que guían estas misiones pueden incluso ir en contra de los principios y objetivos de las misiones humanitarias. En estos contextos una de las preocupaciones centrales de las organizaciones humanitarias es como mantener cierto grado de independencia[28].

Estos dilemas son anteriores al 11 de septiembre sin embargo como lo señaló Mark Duffield la guerra global contra el terror está reorientando la "agenda de la coherencia":

"*La reproblematización de la seguridad mediante la calificación del subdesarrollo como potencialmente peligroso ha añadido urgencia y ha proporcionado una justificación a la nueva agenda radical para la transformación social*" (Duffield 1998: 38)

La administración norteamericana integró el concepto de integración en su doctrina intervencionista y convirtió la AH en sus últimas operaciones militares conducidas en nombre de la guerra contra el

[26] DUFFIELD, Mark: "Effects of the "war " against terrorism for humanitarian action", Ponencia presentada en el Seminario: "La Acción Humanitaria en el encrucijada", organizado por el IECAH, abril 2005.

[27] Informe del Grupo de Naciones Unidas ECHA (Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent, Karen von Hippel. Mayo 2005.

[28] MINEAR, Larry: "Informing the Integration Debate in recent Experience", Ethics & international Affairs 18, nº2 (2004)

terrorismo en un instrumento estratégico al servicio de sus objetivos políticos[29]. Esta reapropiación del concepto de integración también es perjudicial y tiende a provocar un repliegue de los actores humanitarios que vuelven a centrarse en misiones asistenciales dejando de lado lo que supuso el nuevo humanitarismo respecto a los compromisos de los actores humanitarios con otras agendas como el desarrollo, los derechos humanos y la construcción de la paz.

Para ONG como MSF esta visión global e integradora del papel de la ayuda humanitaria está desafiando la esencia misma de la acción humanitaria con sus principios "identitarios" de neutralidad e imparcialidad. Al presentar los agentes humanitarios como socios de los gobiernos se debilita a la vez la capacidad de las organizaciones de mantener presiones sobre los mismos para que cumplan con sus responsabilidades políticas y legales. La pérdida de neutralidad e imparcialidad dentro de Naciones Unidas y de sus agencias contribuyó también a disminuir la capacidad de las agencias privadas de negociar el acceso a las víctimas y la seguridad para sus agentes.

Uno de los aspectos más controvertidos y llamativos de esta radicalización de la politización de la ayuda ha sido la creciente integración de la acción humanitaria en las estrategias militares.

La Confusión de los mandatos: las relaciones con los militares

Las operaciones militares conducidas en nombre de la "guerra contra el terror" han implicado un número significativo de actores civiles destapando un nuevo fenómeno de la militarización de los actores civiles en la estrategia global de Estados Unidos[30]. "La militarización" de la acción humanitaria no es una tendencia nueva. El primer caso de entrega de ayuda humanitaria por parte de los militares tuvo lugar en el Norte de Irak tras la segunda guerra del golfo en 1991. Otro caso emblemático fue el cariz humanitario dado a la intervención de la OTAN en Kosovo en abril de 1999. Sin embargo este fenómeno se ha visto reforzado en el contexto de la guerra global contra el terror.

La administración Bush ha impulsado nuevas formas institucionalizadas de coordinación entre los aspectos civiles y militares de gestión de crisis a través de un mecanismo de coordinación ínter agencias entre el Departamento de Estado, el Pentágono y la agencia para el desarrollo internacional (USAID). La doctrina de planificación ínter agencia para las emergencias complejas trata de formar los actores civiles según modelos militares (planificación, formación y evaluación de las operaciones después del conflicto). Hay una clara subordinación de los elementos civiles a los militares que conservan la iniciativa y la dirección estratégica de las operaciones en las cuales encajan estos componentes civiles.

El mayor protagonismo concedido a los componentes civiles responde a motivos estratégicos claros en el marco de las campañas destinadas a ganarse el corazón y la mente de los pueblos "conquistados". El discurso se asemeja mucho al de "la misión civilizadora".

El disfrazar operaciones militares con objetivos civiles también tiene el objetivo de ganarse la opinión pública de los países implicados en el despliegue de fuerzas militares y permite al mismo tiempo realzar la moral de las tropas así como captar nuevas reclutas.

En el contexto de la intervención en Afganistán esta confusión de roles entre civiles y militares ha aparecido claramente. Al principio de la operación libertad duradera las fuerzas americanas "bombardearon" paquetes humanitarios desde sus aviones. Estas acciones fueron evidentemente muy criticadas por las ONG que denunciaron, a parte de las cuestiones éti-

29 MAKKI, Sami: "Militarisation de l'humanitaire? Le modèle américain de l'intégration civico-militaire, ses enjeux et ses limites" comunicación en el coloquio del GRIP con ECHO: "Les humanitaires dans la guerre: héros ou victimes?" Centre International de Presse, Bruselas 17/11/2004.

30 MAKKI, Sami: "Militarisation des acteurs civils et stratégie globale des EtatsUnis", *Le Débat Stratégique*, nº67, marzo 2003.

cas que sublevaban, su peligrosidad (con la posibilidad de que cayeran en campos de minas). Tampoco el contenido de estos paquetes respondía a las necesidades locales. Esta operación resultó ser además muy costosa (40 millones).

En Afganistán, el Consejo de Seguridad de Naciones unidas autorizó el establecimiento de una fuerza internacional (ISAF) bajo el capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas. Desde agosto de 2003 el ISAF está bajo el mando directo de la OTAN responsable de su dirección política y coordinación.

En este contexto ya se empezó a crear una confusión entre las fuerzas de la colación por un lado y las fuerzas con mandato de Naciones Unidas. En diciembre de 2003 el ISAF estaba constituido por tropas de 55.000 hombres con la contribución de 27 naciones[31]. Los PRT (Equipos de Reconstrucción Provincial) constituyen el ejemplo más representativo de esta confusión de roles entre civiles y militares[32].

Aunque cada PRT tenga asignado misiones diferentes (desarme y desmovilización en el PRT de Kunduz; reconstrucción de escuelas en Gardaez) los objetivos generales son: la seguridad, la reconstrucción, reforzar la influencia del gobierno central; controlar las situaciones regionales y obtener informaciones (inteligencia militar).

La implicación de estas misiones en trabajos de reconstrucción y asistencia humanitaria ha contribuido a producir una confusión de mandatos y la dificultad de distinguir claramente entre los actores.

España es responsable del Equipo de Reconstrucción Provincial de Quala-i-Now donde desarrolla un Plan de Infraestructuras de Emergencia centrado en tres sectores: saneamiento y aguas, salud e infraestructuras viarias.

El hecho de que parte de los miembros de los PRT no llevaran uniforme y que algunos de sus vehículos llevaran emblemas humanitarios ha conducido a una situación de peligrosa confusión. Han dado lugar a múltiples ejemplos de manipulación de la AH como moneda de cambios para obtener determinados resultados políticos, como en mayo 2004, cuando las ONG descubrieron que el ejército norteamericano estaba distribuyendo panfletos en la frontera con Pakistán en los cuales se pedía informaciones sobre Al Qaeda como condición para seguir dando ayuda humanitaria.

Los PRT tienen un evidente objetivo político: se trata de ganar la batalla ideológica para las fuerzas de la ocupación armada, asignándole nuevas misiones como la reconstrucción. Para vencer las resistencias de la población local cada vez más hostil a las intervenciones occidentales los estrategas militares consideran la Acción Humanitaria como un instrumento clave. En abril de 2003 Donald Rumsfeld declaraba respecto a los PRT que iban a demostrar al pueblo afgano que apoyar el gobierno central era bueno y les beneficiaba.

En Irak después de la ocupación de las fuerzas de la coalición en mayo de 2003 fue establecida la misión de asistencia de Naciones Unidas en Irak (UNAMI).

A pesar de los intentos de las ONG de negociar que las labores humanitarias y de reconstrucción estuvieran bajo un control civil y no militar y de intentar lograr que la responsabilidad para la coordinación de la asistencia humanitaria estuviera bajo el control de Naciones Unidas, en enero de 2003 el Departamento de Defensa estableció el OHRA (Office of Reconstruction and Humanitarian Assitance for Iraq) como órgano de coordinación para la asistencia humanitaria norteamericana y los programas de desarrollo.

La confusión entre mandatos civiles y militares ha tenido un impacto sobre la seguridad de los Actores Humanitarios que ya no son percibidos como neutrales y se han convertido en blancos de la violencia: (asesinatos de miembros de ONG, ataques contra el CICR en Irak en 2003...). En estos contextos los emblemas humanitarios perdieron su capacidad de protección y muchos actores humanitarios optaron por retirarse de estos escenarios.

---

[31] cf http://www.afnorth.nato.int/ISAF/

[56] En febrero de 2004 había 7 PRT en Afganistán: una liderada por el ISAF en Kunduz (ejército alemán), Bamitan controlada por el ejército neozelandés y Mazar e Sharif por las tropas británicas y las demás dirigidas por tropas norteamericanas en Gardaez, Jalalabad, Herat, Kandahar.

Las experiencias de Afganistán y de Irak han dado un nuevo impulso al proceso de reflexión que han iniciado los agentes humanitarios sobre los principios y los valores que deben guiar su acción.

Para muchas organizaciones tanto Irak como Afganistán han constituido puntos de inflexión en su estrategia respecto a las agendas gubernamentales. También han suscitado muchas divisiones: algunas organizaciones adoptaron una posición pragmática (aceptando trabajar en Irak bajo las condiciones de los principales donantes) mientras que otras optaron por retirarse de un escenario considerado como inadecuado para llevar a cabo una acción humanitaria más acorde con los principios clásicos de independencia, neutralidad, imparcialidad. Muchas agencias llegaron pronto a la conclusión que su intervención en Irak respondía más a motivos políticos que a necesidades locales.

Para MSF, frente a las presiones políticas y la exposición de los AH a la violencia de las partes implicadas en el conflicto la única vía posible es el retorno a un humanitarismo clásico. MSF aboga por el retorno a un concepto apolítico de la ayuda humanitaria. Considera que la AH tiene:"una limitada, modesta y también importante y vital ambición que es asegurarse que los más vulnerables no están siendo sacrificados en tiempo de conflicto y de crisis."[33]

Otras ONG como CARE han adoptado una posición diferente al considerar que la AH tiene una carácter político intrínseco. Al considerar los riesgos que conlleva la politización de la ayuda no hay que perder de vista que las mismas organizaciones forman parte de una tendencia global y que son aún a su pesar actores políticos, luchando en el ámbito global, participando en campañas que se desarrollan de acuerdo con una agenda política clara.[34]. Para O'Brien, responsable de CARE, los mismos valores centrales del humanitarismo son también valores políticos y es necesario que los actores humanitarios se impliquen en el debate político[35].

El retorno a una concepción clásica y minimalista de la AH conlleva también para algunos cierto grado de complicidad o en todo caso de resignación y pasividad ya que conlleva una aceptación implícita de los conflictos y se reduce su papel en mitigar sus daños.

Sin embargo como lo destacó Kenneth Anderson la acción humanitaria abarca una amplia gama de actividades desde la asistencia humanitaria en crisis hasta la reconstrucción posbélica, y no es sostenible la visión de una acción humanitaria neutral que no toma partido sobre cuestiones sociales y políticas[36]. El carácter neutral de parte de las actividades llevadas a cabo por las ONG y agencias de la ONU en su labor de reconstrucción del Estado iraquí es también cuestionable en la medida en que requiere compromisos políticos con la democracia, el respeto de los derechos humanos.

Frente a esta posición de principios otras organizaciones han sido más pragmáticas, fijándose más en los fines y los objetivos que en los medios para lograrlos. Las ONG norteamericanas, más dependientes de los fondos públicos que sus homólogas europeas, han mantenido su presencia en estos escenarios de conflictos[37]. Las presiones políticas que se ejercieron sobre ellas han sido mucha más contundentes: Andrew Natsios, director de USAID advirtió a las ONG que si no promovían mejor los objetivos de la política exterior norteamericana, buscaría otros socios".

Uno de los efectos más negativos es quizás la división que está situación ha generado en el seno del ámbito humanitario: Frente a las ONG que recha-

---

33 DE TORRENTE, Nicolas: "Humanitarian action under attack: reflections in the Iraq war, *Harvard Human Rights Journal*, Vol 17, 2004.

34 RYFMAN, Philippe: "La Mondialisation de la solidarité" par les organisations non gouvernementales: mythes ou réalités, actas del coloquio SEI "Les solidarités transnationales, 21/22 de octubre 2003.

35 O' BRIEN, Paul: "Politicized humanitarianism: A response to Nicolas de Torrente, en *Harvard Humanitarian Journal*, Vol 17, 2004, pp.31-39.

36 ANDERSON, Kenneth: "Humanitarian inviolability in crisis: the meaning of impartiality and neutrality for U:N. And NGO agencies following the 2003-2004 Afghanistan and Iraq conflicts, *Harvard Human Rights Journal*, Vol 17, pp.41-74.

37 Ver Ponencia de Stoddard, Abby: "The US and Humanitarian Action" presentada en el seminario "la Acción Humanitaria en la encrucijada" 14-15 de abril de 2005 publicado en este mismo número de cuaderno IECAH.

zan los fondos de la administración norteamericana (MSF Oxfam) en nombre de una posición de principios, otras organizaciones más oportunistas como Mercy Corps han ido abriéndose un hueco en el competitivo mercado de la ayuda humanitaria. La proliferación de pequeñas agencias oportunistas intensifica la competición por los fondos e incrementa a la vez la falta de coherencia y de coordinación del conjunto del sistema humanitario.

Frente a los desafíos planteados por las intervenciones de Afganistán e Irak para las ONG norteamericanas es necesario establecer un balance entre las ventajas y los inconvenientes que presentan acceder a recursos gubernamentales e intervenir en tales contextos. Entre los primeros aparecen: el cumplir con el imperativo humanitario; las ONG con su presencia garantizan también de algún modo el mantenimiento de una ayuda de calidad y no dejan el espacio vacío para la intervención de otro tipo de actores; mantener su presencia en estos contextos también permite a las ONG mantener su capacidad financiera y sus recursos en un contexto de alta competición. Por otro lado las intervenciones en estos contextos también presentan serios inconvenientes para las agencias como la pérdida de independencia, la pérdida de neutralidad con un impacto directo sobre sus acciones en otros contextos de intervención[38].

Por tener un carácter transnacional: la posición adoptada por las ONG en un contexto determinado tiene también una incidencia directa en otros contextos de intervención[39].

La guerra global contra el terror no ha cambiado radicalmente los términos del debate humanitario pero ha contribuido a intensificar el reto que supone la vinculación entre la agenda de seguridad y la Acción Humanitaria. La fusión entre objetivos tradicionales de ayuda y desarrollo con metas vinculadas a la seguridad está generando situaciones donde los Actores Humanitarios ven amenazados los principios que han regido su acción en el ámbito internacional (humanidad, neutralidad, independencia, imparcialidad) a la vez que se está cerrando el espacio humanitario como consecuencia directa de esta "complicidad implícita de la agenda humanitaria.

6) Normas y principios humanitarios después del S-11

Victor de Currea-Lugo

"...los amputamos y luego lucimos
la calidad de nuestras prótesis"
J. Millás[1]

1. Presentación

Durante los años 90, el mundo vivió conflictos armados, mayoritariamente internos: "a lo largo de la pasada década, en el mundo se han producido unos 120 conflictos armados, que han implicado a 80 Estados y han producido seis millones de muertos".[2] En 2002, había 42 conflictos armados en el mundo, de los cuales 29 eran considerados graves.[3]

Por otro lado, es necesario recalcar que el 11 de septiembre de 2001, no es del todo el fin de un mundo y el nacimiento de otro totalmente diferente, como tampoco lo fue la caída del muro de Berlín. Pero ambos momentos nos permiten, de manera algo arbitraria, marcar dos quiebras en las tendencias de lo humanitario. De las guerras de la Guerra Fría a las

[38] Larry Minear: "A moment of truth for the humanitarian Enterprise", *Foreign Policy in fo*cus, julio 9 2003.

[39] Antonio Donini: "Tomar partido: la crisis en Iraq y el futuro del humanitarismo", RMF, 19/20, otra versión consultada en http://hwproject.tufts.edu

[1] *El País*, Madrid, noviembre 3 de 2005

[2] FISAS, Vicenç: "Buscar el remedio en la naturaleza del conflicto" El País, Madrid, 30 de diciembre de 2001

[3] OXFAM-Intermon: *Más allá de los titulares,* Barcelona, 2003, p. 6

guerras de los años 90 hubo un cambio en la dinámica de los conflictos y, por tanto, un cambio en la dinámica de la ayuda humanitaria. Asimismo, en el caso del S-11, se puede marcar también un antes y un después, especialmente a partir de la última guerra de Afganistán, producto de los hechos del 11 de septiembre.

La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría coincidió con la fase de consolidación del sinfronterismo y el paso (que ya se venía dando) de la lógica humanitaria de las necesidades a la de los derechos, lo que para algunos es el "nuevo humanitarismo". Para otros, en cambio "no hay nada nuevo en los movimientos de refugiados, hambrunas o guerras étnicas a gran escala, y las agresiones a los cooperantes u otras agresiones tampoco son ninguna novedad posterior a 1989" [4]. Lo que es una novedad son los cambios de la lógica de las agencias humanitarias.

Como dice Adam Roberts, "El aumento de los esfuerzos humanitarios en el decenio de 1990 contenía muchos elementos de idealismo, especialmente la esperanza de que ello fuera parte de un proceso más amplio en el que la soberanía de los Estados sería secundaria respecto de los derechos humanos".[5] Incluso, en los años 90, "el mismo CICR se ha vuelto notablemente más abierto en sus críticas a las políticas de gobiernos e insurgentes responsables del sufrimiento de los civiles".[6]

Afganistán, por su parte, supuso el comienzo de la llamada "guerra contra el terrorismo" y una nueva herida para el derecho internacional. Se pone en duda el uso de la palabra "guerra" para lo que mejor debería llamarse "lucha contra el terrorismo", no solo por razones semánticas sino por las dificultades que se tiene en tal lucha de identificar partes del conflicto, control territorial, unidad de mando, estructura, etc., y, por tanto, demandar la aplicación del DIH.[7]

Esta lucha contra el terrorismo produjo nuevos cambios en la lógica humanitaria. Pareciera pues el nacimiento de un tercer "humanitarismo" que renuncia al acumulado ético y jurídico de antes del 11 de septiembre: la no aplicación de los convenios de Ginebra para la protección de los civiles afganos, de los prisioneros de guerra ni de los heridos y enfermos.

Luego, la última guerra de Irak (llamada también la segunda guerra del Golfo) ahondó en el mismo camino plagado de irregularidades e ilegalidades. Una guerra sin mandato del Consejo de Seguridad y contra el clamor mundial, en la que Estados Unidos ha infringido torturas a prisioneros de guerra y muertes de civiles.

A la par de estas dos guerras, los demás conflictos armados han empezado a ser leídos en clave de la guerra contra el terrorismo. El líder extranjero que con más dolor reflejó los ataques del S-11 fue Yasir Arafat pues sabía que ese ataque significaría un gran impacto en la lucha palestina. A las pocas horas, Ariel Sharón ordenó el desarrollo de ataques contra los palestinos. Luego del 11 de Septiembre de 2001, la política del gobierno de Sharon contra los palestinos se ha justificado en la lucha contra el terrorismo. La misma política ha sido asumida por Vladimir Putin de cara al conflicto de Chechenia e incluso el colombiano Uribe de cara al conflicto armado interno: negar el conflicto, hablar de terrorismo y proceder en consecuencia[8]. Lo humanitario

[4] TIRMAN John: "El nuevo humanitarismo o cómo la intervención militar se ha convertido en norma" *Papeles de Cuestiones Internacionales, núm. 85* (Madrid, 2004), p. 17.

[5] ROBERTS, Adam: *Humanitarian action in war. Aid, protection and impartiality in a policy vacuum.* documento Adelphi núm. 305, 1996, p 7. Citado en: WARNER, Daniel "La política de separar la política de lo humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), p. 108

[6] MINEAR, Larry: "La teoría y la práctica de la neutralidad: algunas reflexiones sobre las tensiones", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), p. 65

[7] "International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts" Excerpt of the Report prepared by the International Committee of the Red Cross for the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, December 2003. *International Review of the Red Cross, num. 853,* (Geneva, March 2004), pp. (213-244), pp. 231-236

[8] Ver: COLOMBIA: "Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional", junio de 2005. Y el artículo de prensa: "El Gobierno busca sacar también del lenguaje diplomático el término 'conflicto armado" El Tiempo, Bogotá, junio 13 de 2005

pues cae en un terreno que trata de presentarse ya no como las guerras de liberación o guerras de guerrillas sino en un enfrentamiento entre terroristas y Estados democráticos. Si no hay guerra, no hay qué aplicar el DIH.

En la llamada guerra contra el terrorismo, se tiende a desconocer el derecho internacional en dos sentidos: la instrumentalización de la ayuda humanitaria que, si bien ya se daba antes, esta vez llamándole abiertamente parte de la estrategia de guerra. Lo segundo es la relativización de los derechos humanos en aras de la seguridad (por ejemplo, la justificación que hacen algunos de la tortura).

La tendencia de instrumentalización de lo humanitario no es nueva, ya se daba en dos sentidos: su uso como parte de la política exterior e, incluso, como reemplazo de la política exterior (por ejemplo en los casos de Chechenia y Palestina[9]), y como justificante de las llamadas "intervenciones humanitarias" (caso de Kosovo e incluso Irak). El Estado "coopta" lo humanitario para hacer política (o para no hacerla) y los ejércitos se los apropian para justificar sus guerras. Los estados "en lugar de admitir que las guerras civiles o las irrupciones de violencia (...) son actividades muy políticas, estos levantamientos son catalogados como crisis humanitarias para evitar tomar decisiones difíciles sobre la acción que ha de emprenderse".[10]

Así, con un marco internacional menos sujeto a los derechos humanos y con una instrtumentalización de la ayuda humanitaria, sumado al desconocimiento sistemático del derecho humanitario, se configuran unos nuevos debates, tanto en el ámbito del derecho como de los principios humanitarios.

Antes de seguir, debemos precisar la definición de acción humanitaria. Se entiende por acción humanitaria el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres de causa natural, los conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos. Se puede afirmar que los servicios humanitarios están caracterizados por: a) la diversidad de acciones y b) la unidad en la intención que persiguen tales acciones. La acción como tal es más que la ayuda humanitaria (entendiendo por esta la usual distribución de bienes y de servicios en situaciones de crisis en cantidad y calidad adecuada), y además implica la protección de los derechos de los beneficiarios, el acceso de la población civil a tales bienes, una justa distribución, información y tetimonio (advocacy), acompañamiento, etc. A diferencia de socorro, que es el mero acto de asistir, la acción humanitaria, en su desarrollo está revestida de una propuesta ética y en su alcance de elementos de protección y garantía de la ayuda que le hacen trascender a la noción de socorro.[11]

Hay demasiadas posibilidades de clasificar lo humanitario y la expresión "nuevo humanitarismo" tiene el problema de contener dentro de sí posiciones irreconciliables. Por ejemplo, decir "el uso político de lo humanitario" puede incluir tanto la postura mediante la cual los Estados instrumentalizan lo humanitario, como las reivindicaciones políticas de comunidades marginadas que han logrado cierta cohesión a partir de lo humanitario.

Podemos decir que hay tres fases en lo humanitario, fases que no son lineales ni puras, sino que se mezclan en el tiempo y el espacio. A pesar de esto, un esquema pedagógico en tres tendencias permite visualizar las dinámicas, retos y dilemas de lo humanitario:

---

[9] Para el caso de la instrumentralización de la ayuda humanitaria en Palestina, ver: DE CURREA-LUGO, Victor: *Palestina: entre la trampa del muro y el fracaso del derecho,* Icaria, Barcelona, 2005, pp. 75-90

[10] WARNER, Daniel "La política de separar la política de lo humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), (105-114), p. 110

[11] Definición tomada de REY, Francisco; DE CURREA-LUGO, Victor: *El debate humanitario,* Icaria, Barcelona

Humanitarismo clásico	Nuevo humanitarismo	Instrumentalización de lo humanitario
Va hasta finales de los años 80	Década de los 90	Se acentúa después del S-11
El DIH es su marco jurídico visto de una manera clásica	El DIH es reivindicado, pero se incorpora de manera importante los derechos humanos	El derecho es instrumental y por tanto aparece y desaparece de acuerdo a las conveniencias políticas
Su principal representante es el CICR	Corresponde a la fase madura del sin-fronterismo	Los estados y sus ejércitos asumiendo tareas humanitarias
Se basa en la ayuda humanitaria clásica	Se pasa de la teoría de las necesidades a la concepción de derechos	La ayuda humanitaria es instrumento de la política exterior de un país, ya sea como reemplazo de su política y/o como justificante para las acciones militares.

Este esquema a su vez genera varias posturas que, adaptando el modelo de Tomas Weiss[12], pueden organizarse en cinco, cada uno de los cuales tiene, a su vez, una tendencia predominante para priorizar o no los principios y para dar un papel al derecho humanitario:

Posturas	Relación con el DIH	Relación con los principios
Ayuda humanitaria clásica	Insiste en el acceso a las víctimas por parte de las agencias humanitarias, y de aquellas a la ayuda humanitaria basado en el DIH y sus principios. Cierta mitificación del DIH	Mantiene un especial énfasis en la neutralidad, en parte por convicción y en parte por comodidad, el principio de humanidad actúa como argumento para no ir más allá
Maximalismo	Más allá de los postulados del DIH, incluye elementos de los derechos humanos para la protección de las víctimas	Subraya que el principio de neutralidad tiene un valor operativo siendo prioritaria la imparcialidad y la independencia
Solidarios	El DIH, como los derechos humanos, son meros instrumentos que pueden coadyudar en la lucha de los pueblos pero no fines en sí mismos	Los principios están supeditados a metas políticas que están más altas en la escala de los solidarios que los principios humanitarios
Proyectistas	Toda ayuda es válida independiente del contexto legal y/o político en la cual se presta. El DIH es importante si es funcional al proyecto en curso	Los principios son reemplazados por los criterios ténicos de eficacia y eficiencia.
Caritativos	Toda ayuda es válida independiente de su calidad. El DIH es irrelevante para ellos, lo importante es la caridad no la justicia.	Los principios resultan poco relevantes, especialmente cuando lo humanitario no es un fin en sí mismo sino parte de tareas religiosas que persiguen fines diferentes

La ayuda clásica tiende al fracaso en contextos donde la ayuda humanitaria, manipulada y/o instrumentalizada, es a veces más parte del problema que de la solución. "Gestos médicos indiscutibles, técnicamente perfectos, pero que disociados de una 'ética de la entrega' son la ratificación de la barbarie".[13]

La ayuda maximalista apunta a lo ideal, pero entre la realidad y el ideal hay un largo camino. Los maximalistas juntan la ayuda humanitaria con la

12 www.hwproject.tufts.edu/electronic/e-ppaha.html. Nótese que aquí se excluye la tendencia minimalista y se incluyen dos nuevas: los proyectistas y los caritativos

13 BRAUMAN, Rony: *Humanitario, el dilema*. Icaria, Barcelona, 2003, p. 49

cooperación al desarrollo. Las posturas estrategistas pueden sacrificar la misma ayuda humanitaria al no entender que ésta no busca cambiar el mundo sino garantizar unos mínimos vitales.

La ayuda basada en la solidaridad que obedece a fines políticos últimos instrumentaliza la ayuda humanitaria, negando su propia dinámica y, por tanto, afectando el mismo imperativo humanitario, en la medida que tal imperativo es medio para otros fines que, podrán ser nobles, pero no necesariamente humanitarios. Para ellos la ayuda humanitaria tiene que ir hacia, y hasta, la promoción de la justicia social.

La ayuda de los proyectistas es la ayuda basada sólo en proyectos aislados de toda contextualización de la acción, no necesitan de principios ni del derecho (a menos que esté en el proyecto, lo que rara vez ocurre), pues se desarrolla mediante procesos altamente tecnificados que poco preguntan por debates éticos o, si preguntan, se responde con respuestas desde la técnica.

La ayuda de los caritativos no repara en la calidad, sino en la ayuda misma. A pesar de que se diga que no se debe hacer sólo lo que se pueda sino lo que se deba hacer, los caritativos consideran que es mejor hacer algo que no hacer nada, así ese nada no respete el principio de "do no harm"

Para precisar un punto medio, podemos decir que la acción humanitaria no tiene otro fin que el de ayudar a las víctimas, pero no de cualquier manera, no a costa de sí misma, no a costas de las mismas víctimas. No es sólo pues la ayuda humanitaria clásica (abrigo, agua potable, alimentos, atención sanitaria, etc.); la extensión conceptual a principios y a alcances, hace que se entienda también como parte de la acción humanitaria otras actividades como el "advocacy" o testimonio y las actividades de prevención y preparación que disminuyen la vulnerabilidad y aumentan las capacidades de personas y comunidades.

2. Debates sobre principios

> "Cuando la legislación vigente ofrece menos respuestas, o respuestas insuficientes, renace como hoy el debate sobre los principios que la inspiran"
>
> *Xavier Vidal-Folch*[14]

Como dice Rony Brauman "no se puede pensar la moral humanitaria como algo al márgen de la historia"[15] ni tampoco al márgen de los discursos de poder. Y uno de los principios humanitarios que más discusiones tiene, precisamente por sus implicaciones que acarrea entre las ONG humanitarias y el poder, es el principio de neutralidad.

Para muchas organizaciones tanto Irak como Afganistán han constituido puntos de inflexión en su estrategia respecto a las agendas gubernamentales

En la nueva coyuntura, llama la atención cómo agencias humanitarias, como el CICR, y organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, han sido tajantes en sus condenas al sistema penitenciario establecido en Guantánamo por parte de los Estados Unidos, o las denuncias de MSF en Sudán que han significado expulsiones y detenciones de sus expatriados, mientras otras ONG justifican sus silencio y se reducen al asistencialismo. En el caso de Guantánamo, como en las cárceles de Bagdag, lo humanitario se negaría en el silencio pues allí las necesidades humanitarias no se suplen ni con comida ni con mantas. Así ha sido entendido por la mayoría de agencias humanitarias.

14 "Esta guerra es inmoral", El País, Madrid, 20 de marzo de 2003

15 BRAUMAN, Rony: *Humanitario, el dilema*. Icaria, Barcelona, 2003, p. 15

Las condiciones de seguridad de las ONGs humanitarias también se han visto comprometidas en el marco de la guerra contra el terrorismo en la que se presenta un escenario de amigos o enemigos, sin términos medios. Dentro de esta lógica se enmarca el asesinato de 5 trabajadores de MSF en Afganistán a manos de los talibán (junio de 2004) o el ataque terrorista contra el CICR en Irak (octubre de 2003). Asi mismo, el bloqueo a visas de personal humanitario en Sudán o su expulsión por denunciar la situación. En el caso de Afganistán un portavoz de los talibán dijo "organizaciones como Médicos Sin Fronteras trabajan para los intereses americanos y, por tanto, son un objetivo para nosotros".[16]

2.1. Los principios actuales ¿son suficientes?

Hay un viejo debate sobre los alcances de lo humanitario que tuvo un momento relevante tras la crisis de Biafra (origen del sinfronterismo) y en el humanitarismo de los años 90: es el relacionado con los alcances de lo humanitario para procurar justicia. En una hipotética conversación entre un lider de los taliban y un delegado del CICR, este dice "como tratan *ustedes* a las mujeres en Afganistán es asunto *suyo*, como las tratamos en el hospital *de ustedes* es asunto *nuestro"*.[17] ¿Puede decirse que el cómo tratan a las mujeres en Afganistán no es un asunto humanitario? ¿Debería ir lo humanitario hasta la plena realización de la igualdad de género y más allá? Para MSF "todos necesitamos no solo medidas de subsistencia física sino también respeto, reconocimiento y la oportunidad de mantener nuestra dignidad"[18]

MSF incluye otros valores llamados no-medibles, tales como la compasión, la confianza, la esperanza, la cercanía (proximity), testimonio, advocacy, solidaridad y compromiso[19]. Habrían unas necesidades de principios de cara a las víctimas, de cara al espacio humanitario, como los valores citados por MSF y otros de cara a las amenazas del espacio humanitario, como la imparcialidad y la justicia. Esta división no deja de ser arbitraria, pero ayuda a entender un esquema de tensiones.

Para el CICR, entre justicia y caridad hay que elegir, "el CICR ha elegido, desde hace mucho tiempo, ser una obra asistencial".[20] Para MSF la justicia se materializa en la justa distribución de la ayuda.[21] Para otras personas, incluso dentro de estas dos instituciones, la justicia humanitaria o, mejor dicho, la contribución de lo humanitario a la justicia va más allá de la ayuda material y se concretiza también en la protección. Ahora, tal protección, que va más allá de la ayuda clásica, pone en debate la neutralidad pues pareciera que la protección fuera un ejemplo claro de lo que debiera ser el sumum de lo humanitario, hace que la imparcialidad (no discriminación) vaya más allá de la distribución de ayudas para involucrar la lucha contra otra tipo de discriminaciones en aras de la justicia y plantea problemas de colaboración con la justicia, por ejemplo con los tribunales internacionales.

El CICR sostiene que es necesario reducir el espacio humanitario en el sentido de que no desborde su propia naturaleza, "si se atacan adecuadamente las causas profundas de los conflictos (...) cuando surjan los conflictos las funciones de las organizaciones humanitarias serán limitadas" por tanto "esperamos la llegada del día en que los directores de las organizaciones humanitarias devuelvan la pelota al campo de los órganos políticos apropiados".[22]

---

[16] MEDICOS SIN FRONTERAS: *MSF Memoria Internacional,* 2003/2004, p. 7

[17] MINEAR, Larry: "La teoría y la práctica de la neutralidad: algunas reflexiones sobre las tensiones", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), p. 65

[18] MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices.* MSF-Holland, May 2003, p. 8

[19] MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices.* MSF-Holland, May 2003, pp. 11-16

[20] Jean Pictet, citado en: MINEAR, Larry: "La teoría y la práctica de la neutralidad: algunas reflexiones sobre las tensiones", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), (59-67), p. 62

[21] MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices.* MSF-Holland, May 2003, pp. 9 y 10

[22] WARNER, Daniel "La política de separar la política de lo humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), p. 111 y 112

Es cierto que hay que establecer un adentro y un afuera de lo "humanitario": "un sistema solo se puede determinar, solo puede 'tematizar' sus límites, introduciendo una distinción entre un 'adentro' y un 'afuera'".[23] Ese no es el debate, el debate es que tan cerca o lejos está la frontera, qué tanto incluye o excluye, cómo asume el concepto de justicia, cómo entiende la lucha contra las causas de la guerra. No sé trata de crear un dogma en torno a lo humanitario como si fuera un compartimiento cerrado, al contrario, lo humanitario como fenómeno social está vivo y crece y se transforma con cada nueva situación, pero eso no significa que humanitario es todo y a la vez nada.

No es fácil ser Amnistía Internacional y Cruz Roja por el mismo precio, pero no por eso es tal opción necesariamente algo negativo, al contrario, es posible que ese debiera ser el nuevo paradigma.

2.2. Balance del debate sobre los principios humanitarios

Se puede organizar, en cuatro ejemplos, el actual debate de principios humanitarios (el uso instrumental de lo humanitario, los ejércitos en labores "humanitarias", las llamadas intervenciones humanitarias y las empresas privadas en labores humanitarias). Revisemos, más con ánimo pedagógico que exegético, los principios, sus definiciones y sus riesgos en escenarios concretos actuales.

2.2.1. El principio de humanidad

El principio de humanidad dice que la ayuda humanitaria busca aliviar y/o prevenir el sufrimiento humano, protegiendo la vida y la salud, y asegurando el respeto por el ser humano. Prevenir ¿no implica ir más allá de la atención?

Hoy por hoy, las llamadas intervenciones humanitarias son el máximo cuestionamiento del principio humanitario porque representa, sin duda alguna, hacer la guerra, es decir: usar la violencia armada a nombre de lo humanitario para aliviar el sufrimiento lo cual no deja de ser un contrasentido, especialmente cuando cada vez es más claro que aquí lo humanitario es un pretexto y no es causa ni fin.

En todo caso, aceptar la intervención humanitaria es aceptar la cirugía en casos que pudieron ser atendidos satisfactoriamente sin llegar a desiciones radicales, es decir que ésto es "reconocer de forma tácita la impotencia de intentar prevenir los movimientos de refugiados, los genocidios y las hambrunas de otra manera que no sea mediante la guerra".[24] La propuesta llamada "responsabilidad de proteger"[25] ordena las responsabilidades del caso pero no va sustancialmente más allá de lo ya dicho en el derecho internacional.

2.2.2. El principio de imparcialidad

El principio de imparcialidad es el principio de no-discriminación. Ahora, ¿qué tan suficiente es para lo humanitario su aplicación? Por ejemplo ¿podemos no discriminar en el hospital pero luego aceptar la discriminación de puertas hacia afuera porque ese ya no es parte del espacio humanitario? La pregunta no es ingenua ni la respuesta es fácil. El establecimiento de las prioridades de atención, a la luz de este principio, son muy cercanas a la ética médica, pero la ayuda humanitaria es más que un ejercicio de atención en salud.

La mayor discriminación que afecta nuestros días es la que causa el mercado, esa discriminación ali-

---

[23] Comentario de Fernando Vallespín en su introducción al libro: LUHMANN, Niklas: *Teoría Política del Estado de Bienestar.* Alianza, Madrid, 1997, p. 15

[24] TIRMAN John: "El nuevo humanitarismo o cómo la intervención militar se ha convertido en norma" *Papeles de Cuestiones Internacionales, núm. 85* (Madrid, 2004), p. 15

[25] La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canada 2001.

menta las guerras y la injusticia social, excluye a pacientes sin capacidad de pago de los servicios de salud, privatiza el acceso al conocimiento que determina de manera importante la vulnerabilidad de una población dada.[26] Pero la empresa privada no solo aumenta la vulnerabilidad de las personas y causa exclusiones deliberadas sino que además hacen presencia en las guerras donde, al igual que fuera de ellas, se rigen por las leyes del mercado, que son leyes donde la capacidad de compra determina una prioridad y no la urgencia del dolor humano.

La neutralidad, aunque suene a herejía, no es un principio, es un medio que tiene sentido sí y sólo si cumple su cometido: conservar la confianza

Por ejemplo, MSF ha tenido que enfrentar la tendencia de "recuperación de costos" que se impone como nuevo paradigma en los sistemas nacionales de salud.[27] Siguiendo esa línea, MSF debería pasar a liderar la lucha por el derecho a la salud lo que lo llevaría a confrontar al Banco Mundial, responsable de tales políticas sanitarias[28] pero ¿eso lo alejaría de su mandato original?

Si el problema detrás de la falta de acceso de las personas a los servicios de salud en África, Asia y América Latina es más y más las políticas sociales en salud[29] ¿por qué creer que esa lucha es lejana al cometido humanitario? ¿Por qué si lo es el acceso a medicamentos del HIV/sida? ¿Basta ser imparcial en el campo de refugiados? Como dicen en MSF, la imparcialidad dice cómo aplicar las reglas (sin discriminación) pero no dice qué reglas aplicar, siendo la imparcialidad un requisito más de forma que de contenido.[30]

El mercado crea categorías de víctimas, lo que conjugado con la guerra contra el terrorismo, en la que se ahonda en la idea de "víctimas buenas" y "víctimas malas", termina por lesionar el principio de imparcialidad (no discriminación).

2.2.3. Principio de neutralidad

La neutralidad consiste en abstenerse de a) participar en las hostilidades y b) de ciertos debates y controversias, con un fin: conservar la confianza de las partes en conflicto. Dicho esto, la neutralidad, aunque suene a herejía, no es un principio, es un medio que tiene sentido sí y solo sí cumple su cometido: conservar la confianza. Pero esa confianza tampoco es un valor en sí si no permite a los humanitarios acceder a las víctimas, poco sirve que un general confíe plenamente en las ONG pero les prohiba asistir a los necesitados.

Los debates de nuestro tiempo sobre la neutralidad son muchos, es el principio menos claro, más debatido y más escurridizo. Sin embargo aquí se resaltan dos problemas derivados de los dos elementos que enumeramos antes: a) la participación en las hostilidades y los ejércitos en misiones llamadas humanitarias, y b) la neutralidad para evitar perder la confianza de las partes y la colaboración de los humanitarios con los tribunales internacionales.

Si no se puede tomar parte y ser humanitario ¿cómo podría llamarse acciones humanitarias a las

---

[26] SEN, Amartya: *Development as a Freedom*. Edición consultada: *Desarrollo y libertad,* Planeta, Madrid, 2000. Traducción de Esther Robasco y Luis Toharia; STIGLITZ, Joseph: *El malestar en la globalización,* Taurus, Madrid, 2002. Traducción de Carlos Rodriguez Braun

[27] MEDECINS SANS FRONTIERES: "No cash, no care - MSF's confrontation with cost recovery" (Disponible en la página web de MSF) 12 de diciembre de 2004; y MEDECINS SANS FRONTIERES: *Access to health care in Burundi*. Results of three epidemiological surveys, MSF, April 2004

[28] BANCO MUNDIAL: "El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma", *Economía de la Salud. Perspectivas para América Latina.* OPS, Publicación Científica núm. 517, Washington, 1989, pp. 145-191; y BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial. Invertir en salud*. Banco Mundial, Washington, D. C.,1993; AKIN, J.: *Financing Health Services in Developing Countries. An agenda for reform*. World Bank, Washington, D. C., 1987.

[29] DE CURREA-LUGO, Victor: *La salud como derecho humano*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2005

[30] MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices.* MSF-Holland, May 2003, p. 11

tareas cívico-militares que hacen los ejércitos? Los ejércitos no pueden ser humanitarios, no pueden dedicarse a la acción humanitaria, sencillamente porque fueron creados, formados, entrenados y apertrechados para hacer la guerra. Ahora, esto no niega otros debates sobre la oportunidad que ofrecen, su eficacia logística, etc, debates que miraremos enseguida. Pero antes de continuar es necesario subrayar lo dicho: los ejércitos representan un parte del Estado con una tarea específica que pueden cumplir precisamente porque no son una agencia humanitaria sino una institución armada al servicio de los intereses del Estado. Las tareas de la policía y de las Fuerzas Armadas tienen como eje la seguridad y las tareas humanitarias aliviar el sufrimiento, ejes que pocas veces coinciden y algunas veces entran en contradicción.

Con relación a la colaboración con tribunales internacionales de justicia y las ONG, el debate jurídico y moral es complejo[31]. Lo primero es recordar que las ONG, en su inmensa mayoría, respaldaron y apoyaron la formación de la Corte Internacional de Justicia. Es claro el derecho del CICR de abstenerse de tomar parte como testigo en los procesos de los tribunales internacionales por su naturaleza especial contemplada en los Convenios de Ginebra, incluso el Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia considero que la práctica continuada del CICR, de trabajar bajo confidencialidad, aceptada por muchos Estados, constituye, hoy por hoy, parte del derecho de la costumbre.[32] Pero eso no es aplicable para el resto de organizaciones humanitarias.

Habría, teóricamente, dos posturas opuestas: los que abogan por una cooperación estrecha con los tribunales internacionales (que podríamos llamar el principio de colaboración con la justicia internacional) y los que abogan por mantenerse al margen del proceso jurídico alegando la neutralidad (principio de confidencialidad y secreto profesional).

El estatuto de la Corte Penal Internacional incluye medidas de protección en relación a la información confidencial y una serie de mecanismos que harían posible la participación de las ONG en los procesos judiciales bajo una serie de criterios y de medidas de precaución, siendo uno de ellos el derecho a la legítima defensa del acusado.

2.2.4. Principio de Independencia

El principio de independencia apunta a la autonomía de las organizaciones para cumplir su cometido, lo que implica autonomía en la formulación de sus políticas, sus recursos financieros, el ejercicio de su mandato, sus decisiones operativas, etc. Por supuesto, no basta el argumento de la independencia para justificar una decisión arbitraria sino que se requiere del concurso del resto de principios mencionados.

La creciente politización de la ayuda humanitaria es el mayor riesgo a este principio en nuestros días, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. En 2002, casi la mitad del dinero donado tras los 25 llamamientos humanitarios de la ONU fueron a un sólo país: Afganistán. En 2003, los gobiernos donantes dieron 74 dólares por persona necesitada para la posguerra en Irak, pero sólo 17 dólares por persona para la República Democrática del Congo[33], sin que ambas crisis sean siquiera comparables en términos de necesidades humanitarias. Este es un claro ejemplo de cómo la llamada lucha contra el terrorismo afecta la realización de los principios humanitarios. El Reino Unido, a través de su departamento de cooperación, había destinado 328 millones de dólares a Irak, casi el doble de su presupuesto total para asuntos humanitarios en 2001.[34]

[31] Ver, en general, para este debate: MACKINTOSH, Kate: "Note for humanitarian organizations on cooperation with international tribunals" *International Review of the Red Cross, num. 853,* (Geneva, March 2004), pp. 131-146

[32] Citado en: MACKINTOSH, Kate: "Note for humanitarian organizations on cooperation with international tribunals" *International Review of the Red Cross, num. 853,* (Geneva, March 2004), p. 135

[33] 73,99 dólares vs. 16,76. OXFAM-Intermon: *Más allá de los titulares*, Barcelona, 2003, p. 28

[34] OXFAM-Intermon: *Más allá de los titulares,* Barcelona, 2003, p. 27

En la misma lógica, cada vez más los estados entienden la ayuda humanitaria como parte de su política internacional de seguridad y defensa. En ciertos conflictos que preocupan desde el punto de vista de la política de seguridad (Colombia, Chechenia, Palestina), los Estados temerosos del costo de posicionarse políticamente prefieren brindar ayuda humanitaria.

Resumamos diciendo que la imparcialidad es un principio de cara a las víctimas mientras la neutralidad es de cara a los combatientes, la independencia de cara a los poderes externos a lo humanitario, y lo humanitario de cara a los sufrimientos humanos. Pero pareciera que no bastan tales principios humanitarios para lograr el bienestar de las víctimas. El problema no es solo el debate sobre la eficacia de los principios para la acción humanitaria, sino la eficacia de los principios más allá de la ayuda humanitaria clásica.

La complejización semántica de las crisis ("emergencias complejas" cuando se trata simplemente del empobrecimiento de países con la consecuente aparición de conflictos, o "estados frágiles" para nombrar estados que no quieren ejercer el poder de manera justa) hace que tanto el derecho como los principios humanitarios suenen maquiavélicamente lejanos y sin posibilidad de ser aplicados. Este empobrecimiento, fruto de las políticas económicas impuestas por organismos financieros internacionales[35] alimenta guerras cuyas víctimas luego buscan ser atendidas "humanitariamente" con ocupaciones armadas.

El problema es que los debates sobre principios están cada vez menos en el ámbito interno de las ONG y los debates entre los diferentes modelos de ayuda, para estar cada vez más en una tensión cotidiana con nuevos fenómenos para los cuales los principios no tienen respuestas fáciles, únicas ni dogmáticas. La politización de lo humanitario, las labores aparentemente humanitarias de los militares, las llamadas "intervenciones humanitarias", los nuevos actores (empresas privadas) que refuerzan su presencia en el espacio humanitario, todo este conjunto de hechos hace que el espacio humanitario sea más cambiante, más pequeño y más difuso, con lo cual los principios estén más expuestos. A esto se suma un pragmatismo de algunas ONG que, entre otras cosas por la búsqueda de recursos financieros para garantizar su supervivencia, contribuye a la erosión de los principios quedando en algunos casos en letra muerta, ideas dogmáticas o posturas ingenuas. Responder a tales hechos, desde los principios, es el gran reto que tiene ante sí lo humanitario a comienzos del nuevo milenio.

3. Derecho Internacional Humanitario[36]

"Si es más probable que alguien vaya
a la cárcel por robar una cartera en la
calle que por cometer un genocidio o
crímenes contra la humanidad, contra
miles y miles de seres humanos, algo
muy perverso está ocurriendo
en el mundo".

Elizabeth Odio Benito[37]

El derecho internacional humanitario es un conjunto de normas internacionales, de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no internacionales, y que limita el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y medios utilizados en la guerra (Derecho de la Haya), y protege a las personas y a los bienes afectados (Derecho de Ginebra)[38].

---

[35] STIGLITZ, Joseph: *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002. Traducción de Carlos Rodriguez Braun

[36] Esta introducción teórica es tomada de: DE CURREA-LUGO, Víctor: *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano,* CICR y Plaza y Janés, Bogotá, 1999

[37] Magistrada del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, sobre violaciones al derecho internacional humanitario.

[38] SWINARSKI, Christophe: *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1984, p. 15.

El derecho internacional humanitario es un derecho que interviene cuando se produce una ruptura en la dinámica social, ruptura que se conoce con el nombre de “conflicto armado”, definición que incluye la ocupación de territorios como es el caso de Palestina[39].

En 1743, John Pringle recomendaba que los hospitales de ambos bandos fuesen considerados como santuarios y que fuesen protegidos[40]. En ese mismo año se redactó el primer “Tratado y Convenio para los Enfermos, Heridos y Prisioneros de Guerra” del que se tenga noticia. En 1800, el Barón Percy intentó la aprobación de un proyecto en virtud del cual se declaraban inviolables los hospitales de campaña[41]. He aquí un punto central del DIH: la protección de las víctimas de los conflictos, mediante aspectos tales como: el cuidado de los heridos, la prohibición de atacar al personal de salud ni a los enfermos.

Sin desconocer la historia previa, el DIH se materializa como propuesta dentro del derecho internacional en 1864, con la firma del primer Convenio de Ginebra[42]. Esta rama del derecho internacional se fue consolidando a través de versiones que se enriquecieron paulatinamente hasta llegar a la definitiva, la del 12 de agosto de 1949, que se hace realidad con la publicación de los Cuatro Convenios de Ginebra y con su complemento de 1977, los dos Protocolos adicionales a dichos Convenios.

El DIH fue definido arriba como un conjunto de normas internacionales. Eso nos ubica en una realidad enmarcada en el nivel internacional, en los pactos entre Estados, en la posibilidad de comprobación jurídica, y en las responsabilidades internacionales. Una vez que los Estados se convierten en Altas Partes contratantes, es decir que se adhieren a los tratados internacionales de DIH o los ratifican, se están comprometiendo ante la comunidad internacional a “respetar y hacer respetar” las normas de los Convenios “en todas las circunstancias”[43].

3.1. Principios del DIH

La mayoría de las normas humanitarias contenidas en el DIH se explica mediante tres principios que son: a) la limitación del uso de la fuerza, b) la distinción entre combatientes y no combatientes, y c) el principio de asistencia humanitaria.

3.1.1. Distinción entre combatientes y no combatientes

El principio de la distinción entre combatientes y no combatientes tiene su origen en las guerras internacionales. Se entiende como combatientes los miembros de las fuerzas armadas[44]. El concepto de “fuerzas armadas” incluye también a aquellas fuerzas no comprometidas en la noción de ejército, como son la Guardia Nacional, los carabineros, las fuerzas de policía, etc[45]. De manera pedagógica, por extensión, se reconoce la calidad de combatiente a miembros de los grupos armados organizados: guerrillas, paramilitares, grupos de resistencia, milicias, etc.

El personal humanitario está considerado como no combatiente o no participante directo en las hostilidades y, además, tiene un estatuto especial, con un rango de protección mayor; en efecto, a pesar de la cercanía de los trabajadores humanitarios con las

---

[39] Dice el Cuarto Convenio de Ginebra que éste “se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar” Cuarto Convenio de Ginebra, Artículo 2.

[40] GUILLERMAND, Jean: “Contribución de los Médicos de los Ejércitos a la Génesis del Derecho Humanitario”. *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 94* (Ginebra, 1989), p. 333

[41] MINE, J: “Los Convenios de Ginebra y el Servicio de Sanidad en Campaña” *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 80* (Ginebra, 1987), p. 187.

[42] SWINARSKI, Principales Nociones ..., p. 16

[43] Art. 1*, I Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949*.

[44] Arts. 43 y 44, *Protocolo I adicional*.

[45] JUNOD, Sylvie-Stoyanka et al: *Comentario del Protocolo II del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos Convenios.* Comité Internacional de la Cruz Roja, y Plaza y Janés, Ed., Bogotá, 1998. Traducción: José Chocomeli L. y Mauricio Duque O, comentario 4462, pp. 92-93.

hostilidades, y en razón de la atención directa que dan éstos a las víctimas, no pueden considerarse sujetos de ataque sino que, por su misma labor, deben ser respetados por los combatientes.

3.1.2. Limitación del uso de la fuerza

El principio de la limitación del uso de la fuerza, a su vez, se expresa en dos terrenos: a) la limitación en el uso de ciertas armas[46] y b) la prohibición de la perfidia. El principio de limitación aparece en los instrumentos jurídicos sobre la restricción del uso de ciertas armas prohibidas por la costumbre, en el ejercicio de la guerra; tal es el caso de las armas químicas, las armas bacteriológicas, y las armas trampa -animales vivos o muertos, juguetes, cartas-bomba-[47].

Perfidia literalmente significa: "ruptura de fe"[48]. Ejemplos de perfidia son: simular una incapacidad por heridas o enfermedad, simular estatuto de persona civil no combatiente, simular estatuto de protección mediante el uso de signos, emblemas o uniformes, o simular la rendición, todo esto para atacar al enemigo; si se hace solo para salvar la vida no estaríamos frente a un caso de perfidia[49]. Así pues, simular la muerte simplemente para salvar la propia vida no sería un acto pérfido sino una estratagema, mientras que sí lo sería simular la muerte para atacar a un enemigo una vez que éste dé la espalda.

3.1.3. El principio humanitario

El principio que rige la asistencia humanitaria recoge, entre otras, las siguientes consideraciones[50]: a) Todo ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria; b) Esa asistencia debe buscar garantizar los derechos a la vida y la salud, y la protección frente a tratos crueles o inhumanos; c) El derecho a la asistencia implica el derecho a solicitar y a recibir tal ayuda, y el de participar en su aplicación concreta; y d) La responsabilidad primera de proteger a las víctimas incumbe a las autoridades del territorio en el que tiene lugar la situación.

Del artículo 3 común y, especialmente, de su núcleo fundamental en lo relativo a la protección de las víctimas de la guerra ("los heridos y enfermos serán recogidos y asistidos"), se deriva que las personas destinadas a la labor humanitaria, así como los grupos de protección civil o cualquier otra persona que desarrolle estas tareas, deben ser respetadas, recibir la colaboración necesaria para la realización de sus labores[51] y no deben ser objeto de castigo. Más aún, el DIH reconoce que personas particulares pueden prestar labores humanitarias por iniciativa propia. "La población civil puede, incluso por propia iniciativa, ofrecerse para recoger y cuidar los heridos, enfermos y náufragos"[52].

El cumplimiento del principio de la asistencia humanitaria implica la no criminalización de las labores propias de la asistencia humanitaria, tales como la atención médica. La conversión de una acción humanitaria en delito, no sólo vulnera los principios humanitarios y el debido proceso sino que, además, al convertir una obligación legal (asistir a heridos y a enfermos) en motivo de sanción penal, se está desconociendo el orden jurídico más elemental y se trastoca la esencia del acto médico.

Ahora presentamos unos balances, no exhaustivos, de lo que ha sido el incumplimiento del DIH en

---

46 Por ejemplo, las balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, armas incendiarias, etc. Para cada una de estas categorías existen protocolos específicos en el derecho internacional.

47 Art. 6, *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos. (Protocolo II) 1980*.

48 DE PREUX, Jean, comentario 1483, en: SANDOZ, Ives; SWINARSKI, Christophe; ZIMMERMANN, Bruno (Edición y coordinación): *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. Comité International de la Croix-Rouge, Genève, 1986, p. 433

49 Art. 37, *Protocolo I adicional.*

50 "Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria".*Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja*, (Ginebra, 1993), pp. 548 y ss.

51 Véase, además: arts. 9 y 10, *Protocolo II adicional.*

52 Art. 18, 1, *Protocolo II adicional.*

los recientes conflictos armados, especialmente en Afganistán, Palestina e Irak. Los ejemplos permiten ver lo aquí afirmado: el DIH está sufriendo una crisis importante, en buena parte por la tendencia de explicar los conflictos y sus dinámicas a través de la guerra contra el terrorismo.

3.2. Balance de la aplicación del DIH

3.2.1. Balance de la distinción entre civiles y combatientes

En una entrevista al General Tommy Franks, comandante de las tropas de Estados Unidos durante la invasión a Irak, ante la pregunta por el número de civiles muertos, éste contestó "nosotros no contamos las víctimas (del enemigo)"[53]. Human Rights Watch hizo una primera aproximación al número de civiles muertos en Irak, concluyendo que durante las primeras tres semanas de ocupación "miles de civiles iraquíes fueron heridos o muertos"[54].

El principio de distinción entre civiles y combatientes sigue siendo peligrosamente vulnerado al punto que, algunas veces, ya parece más ingenuo pedir su aplicación que pedir el fin de la guerra. Los debates sobre este principio, previos al 11 de septiembre de 2001, giraban entorno a la negación de la protección debida a los civiles. Hoy día, la tendencia impuesta por la guerra contra el terrorismo es la negación misma de la categoría de civiles. El mensaje político que se impone en los conflictos (Chechenia, Colombia, Palestina, etc.) es que hay un Estado amenazado que requiere no sólo de la acción de sus Fuerzas Armadas sino del respaldo de su propia sociedad, así la sociedad se fusiona como un todo con el Estado y enfrentan el enemigo común: el terrorismo. Esta peligrosa postura deja a las personas sólo dos opciones, como lo dijo George W. Bush a su sociedad e incluso a los demás países: o están con nosotros o están contra nosotros.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, la reivindicación de la distinción entre combatientes y civiles demanda, en rigor, defender el derecho a ser civil, no sólo como oposición a la categoría de combatiente sino, además, como persona que tiene el derecho a ejercer sus derechos políticos y civiles, sin que cualquier disidencia de la política oficial del Estado le convierta automáticamente en terrorista.

Medidas internas tomadas por los gobiernos de Estados Unidos y de Reino Unido son abiertamente racistas. Si bien el DIH no tiene nada que decir al respecto de las leyes de inmigración, es cierto que tales medidas ayudan a configurar la imagen de los "civiles inocentes" la cual abre la puerta a su opuesto: "civiles culpables". Civil es una categoría jurídico-política, inocente es una categoría moral.

El principio de distinción entre civiles y combatientes sigue siendo peligrosamente vulnerado al punto que, algunas veces, ya parece más ingenuo pedir su aplicación que pedir el fin de la guerra

En el caso palestino, por ejemplo, un video institucional del ejército de Israel sobre el muro dice tajantemente que su objetivo es "separar ciudadanos inocentes de terroristas"[55]. En Afganistán, los médicos de Kandahar, decían que "la inmensa mayoría de los heridos que llegaron desde el 7 de octubre (de 2001), cuando se iniciaron los bombardeos, son civiles"[56].

53 "Iraqi victims of war: Fact sheet" Special Report, Al-Jazeera, 15 March 2004

54 Human Rights Watch: "The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq" CONFIRMAR ESTA REFRENCIA

55 Estas son las palabras textuales de un video del Ministerio de Defensa israelí, disponible en varios idiomas en: http://w3.castup.net/mfa/terror.htm

56 "Los olvidados de la guerra" El País, Madrid, diciembre 14 de 2001

Dentro de la población civil, preocupa de manera especial la falta de protección debida a las mujeres. En Irak, grupos de la resistencia han atacado y violado mujeres que no se visten de manera "adecuada". Solo durante los primeros cuatro meses de la ocupación estadounidense, 400 mujeres iraquíes han sido secuestradas y violadas, así como mujeres que abogan por los derechos de las mujeres (...) han sido asesinadas o han recibido amenazas de muerte[57]. En Sudán, la violencia sexual como arma de guerra es practicada de manera sistemática y en total impunidad[58].

Sin embargo, la tecnología y las ayudas para prevenir las muertes de soldados en combate gana más y más apoyo. El uso de "aviones no tripulados" por ejemplo, muestra la tendencia a librar guerras sin combatientes muertos. Kosovo "ha pasado a la historia militar como la primera guerra en que los vencedores no perdieron un solo hombre en combate"[59].

3.2.2. Balance de la distinción entre bienes civiles y objetivos militares

El principio de distinción entre bienes civiles y objetivos militares se ve afectado en la medida que la guerra de guerrillas y, ahora, la lucha contra el terrorismo, no se desarrollan en zonas militares definidas sino en una geografía cambiante, muchas veces urbana (es el caso de Irak). La tendencia a reducir los derechos humanos con la excusa de la guerra contra el terror, incluye la posibilidad de convertir en objetivos militares a sitios que gozan de protección especial.

En cuanto la guerra contra el terrorismo no tiene una territorialidad definida, la destrucción de bienes civiles es un "efecto indeseado" pero "inevitable". Por ejemplo, las mezquitas han sido atacadas sistemáticamente[60] sin que las normas internacionales para la protección de bienes religiosos hubieran contado para algo[61].

La figura del "daño colateral" sigue siendo central en la explicación de los crímenes de guerra derivados de la no distinción entre objetivos militares y bienes civiles. Esa tendencia no es nueva, se observó en Kosovo contra muchas infraestructuras civiles e incluso diplomáticas.

Por ejemplo, la lista de ataques a bienes civiles en Afganistán incluye: ataque a una ONG que trabajaba para Naciones Unidas en el que hubo 4 muertos[62] (octubre 8), bombardeo a un barrio (octubre 14), bombardeo a la sede del CICR en Kabul, a pesar de que estaba correctamente señalizada; como consecuencia de esto uno de los cinco edificios quedó totalmente destruido y otro posteriormente se incendió (octubre 16)[63], ataque a un hospital y a un asilo de ancianos (octubre 23), ataque a un hospital militar, destrucción de un bus con pasajeros civiles (octubre 25), y nuevo ataque contra el CICR (octubre 26).

En Palestina, específicamente en Rafah, durante 2004, Israel demolió totalmente 598 viviendas y parcialmente 458[64]. De acuerdo con UNRWA, la escala de demolición de casas en Gaza en 2004 ha dejado 1.360 personas sin casa por mes, lo que equivale a 45 personas por día[65]. En Palestina, desde el comienzo de la *Intifada* (septiembre de 2000), Israel ha implementado políticas de demolición de casas, des-

57 Yifat Susskind: "Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Iraq 'liberado". CSCAweb (www.nodo50.org/csca), 21 de abril de 2004. VER ADEMAS http://www.madre.org/art_nl_1_2004.html

58 Amnesty International: "Darfur: Rape as a weapon of war: sexual violence and its consequences" 19 July 2004

59 MÜNKLER, Herfried: "Las guerras del Siglo XXI", *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 849* (Ginebra, marzo de 2003)

60 Según información de prensa, el 70% de las mezquitas en Faluya, Iraq, han sido destruidas.

61 Artículo 53 del Protocolo I adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra, relativo a la protección de los bienes culturales y de los lugares de culto.

62 "Bombardeos de E.U. dejó cuatro muertos de ONG de Kabul", El Tiempo, Bogotá, octubre 7 de 2001.

63 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: "Almacenes del CICR bombardeados en Kabul", comunicado de prensa 01/43, octubre 16 de 2001.

64 PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS: *The annual Report for 2004* (1 January – 31 December 2004), Gaza, 2005, pp.27-31

65 Citado en: ADALAH, The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel: press release, 26 October 2004

trucción de árboles y de áreas agrícolas, argumentando que, por ejemplo, tal destrucción mejora la visibilidad los soldados para la prevención de eventuales ataques.[66]

En Irak, Uno de los primeros ataques contra las agencias humanitarias fue contra un convoy de la Organización Internacional de Migraciones de las Naciones Unidas (entre Bagdad y Babilonia, 20 de julio de 2003). También se han registrado ataques contra CARE internacional (noviembre 23 de 2003), el CICR (27 octubre de 2003), una ONG danesa (enero 31 de 2004) y amenazas ha muchas organizaciones. En el caso del CICR murieron al menos 29 civiles, varios de ellos trabajadores de la organización humanitaria.

Si los daños a civiles son imposibles de evitar, entonces los actos de guerra se están desarrollando a pesar de los civiles y en contra de todas las normas del derecho internacional humanitario, y si son evitables, entonces la guerra se está haciendo precisamente contra los civiles, como parece ser el ataque no accidental sino deliberado contra las bodegas de alimentos del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, en Kabul, pues según el propio CICR la segunda vez el ataque fue hecho por una avión que volaba a baja altura, redujo la velocidad y bombardeó la sede destruyendo los edificios restantes, a pesar de que luego del primer ataque el CICR informó al gobierno de los Estados Unidos la posición exacta de su sede[67].

3.2.3. Balance de la limitación del uso de la fuerza: armas prohibidas

En el caso afgano, varias zonas residenciales fueron afectadas por "bombas-racimo" las cuales, como su nombre lo sugiere, producen un daño extenso e indiscriminado[68]. También se usaron contra zonas civiles las mal llamadas bombas "inteligentes"[69]. En Irak, Estados Unidos ha reconocido el uso de fósforo blanco[70].

La respuesta de: "usando esas armas, es técnicamente imposible distinguir los civiles", no ampara las violaciones al DIH; cuando un gobierno desarrolla cierta tecnología militar o usa un arma, las justificaciones técnicas no son pretexto para evadir las responsabilidades jurídicas.

3.2.4. Personas bajo protección especial

George W. Bush dijo que esperaba que los prisioneros fueran tratados humanamente 'como nosotros tratamos a los prisioneros que capturamos'. Aquellos que actúen de forma contraria serán juzgados como criminales de guerra, amenazó[71]. Más de un año después la opinión pública se conmocionó ante las fotos que mostraban torturas a prisioneros iraquíes en las cárceles de Bagdad.

Por fuentes de prensa se sabe que las personas encargadas del manejo de las prisiones habían estado vinculadas a la administración del campo de prisioneros de Guantánamo, campo que representa otra grave violación al III Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida de los prisioneros de guerra. Estados Unidos creó la categoría de "combatiente ilegal" para justificar la privación de la aplicación del III Convenio de Ginebra, es decir: sus propios deberes, así como los derechos de los prisioneros allí detenidos.

Los detenidos dentro de la guerra contra el terrorismo, en general, han sido sometidos a torturas y

---

66 B'TSELEM: "Policy destruction", Information Sheet, February 2002, pp. 5-6

67 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: "Bombardeos y ocupación de edificios del CICR en Afganistán" comunicado de prensa 01/48, octubre 26 de 2001.

68 En rigor este tipo de bombas no está expresamente prohibido. El CICR está intentando poner en marcha un Protocolo V a la Convención sobre ciertas armas convencionales de 1980, que trataría, precisamente, de prohibir el uso o introducir mecanismos de autodestrucción en este tipo de armas y en general en las MUSE (municiones sin estallar).

69 Una de estas bombas, de 900 kilos, cayó en un barrio de chabolas matando cuatro personas. "EEUU admite su primer daño colateral", El País, Madrid, octubre 14 de 2001.

70 "Un ex-marine asegura que Estados Unidos empleó en Iraq bombas de fósforo", El País, Madrid, 9 de noviembre de 2005; y "EEUU admite haber usado un arma prohibida por la ONU en la lucha contra la guerrilla iraquí", El País, Madrid, 17 de noviembre de 2005

71 "Bush espera que los prisioneros sean tratados 'humanamente' por Iraq", CNN en español, 23 de marzo de 2003

otros métodos de investigación que violan el debido proceso, también reconocido en los Convenios de Ginebra[72]. "Las ejecuciones extrajudiciales y la detención sin la aplicación de las garantías judiciales más básicas son otra consecuencia de la guerra contra el terrorismo"[73].

Las imágenes de las torturas a prisioneros iraquíes por parte del ejército de los Estados Unidos fueron contundentes en los medios de comunicación, pero esa contundencia no se observó ni en la sociedad norteamericana a la hora de evaluar de manera integral la invasión de Estados Unidos en Irak, ni a la hora de pasar de la condena moral a procesos jurídicos.

A pesar de que tales torturas fueron actos "públicos" dentro de las cárceles, conocidas por muchos y alentadas por los cuerpos de inteligencia, las condenas para los militares implicados no reflejan la gravedad de los hechos y no van más allá de castigos individuales que no comprometen para nada las estructuras militares. Parte de las torturas comprometen a empresas privadas de seguridad que han participado del control de prisioneros[74].

En el caso de Afganistán, una vez finalizada la guerra, muchos de los prisioneros fueron trasladados a la base de Guantánamo, en Cuba, en condiciones inadecuadas de transporte, con los ojos vendados, esposados de manos y pies[75], sometidos a condiciones contrarias al III Convenio de Ginebra (relativo a los prisioneros de guerra) y a las normas de derechos humanos[76]. Varios fueron expuestos a la prensa como trofeos de guerra, desconociendo que "la exhibición ante la prensa de personas que son prisioneros, exponiéndoles ante la curiosidad pública y siendo fotografiados está prohibido por el III Convenio de Ginebra, que protege también la intimidad de las personas"[77].

Otro grupo de personas con especial protección son los trabajadores humanitarios, estos han sufrido problemas de acceso a las víctimas en Palestina, Chechenia, Irak, Afganistán, Sudán, etc. En el caso de Chechenia, tanto el ejército ruso como algunos grupos chechenos "han tolerado e incluso animado ataques contra personal humanitario"[78] En el caso de Palestina, el CICR, como pocas veces renunció a su tradicional silencio en las operaciones para hacer una enérgica protesta:

"debido a la casi total restricción de movimientos impuesta de facto por las autoridades israelíes a los vehículos del CICR y de la MLRP, sólo es posible responder a una pequeña parte de las solicitudes de ayuda. Para el CICR, no cabe duda de que esto ha ocasionado muertes innecesarias. El CICR protesta enérgicamente contra la destrucción deliberada e inadmisible, el 3 de abril, en Tulkarem y Belén, de seis ambulancias de la MLRP y de un vehículo todo terreno del CICR por tanques israelíes. En las situaciones de conflicto y violencia, la capacidad de prestar asistencia médica y ayuda es un requisito de toda acción humanitaria. El hecho de que la población palestina se vea privada de esos servicios básicos es motivo de gran preocupación"[79].

---

72 Amnistia Internacional: Estados Unidos de America. Negación de la dignidad humana: tortura y rendición de cuentas en la "guerra contra el terrorismo". 27 de octubre de 2004

73 MOREILLON, Jacques: "El derecho internacional humanitario y los desafios de los conflictos armados contemporáneos", conferencia presentada a nombre del CICR en la Fundación Rafael del Pino, Madrid, 17 de noviembre de 2004, p. 5

74 Según Fuentes de prensa, estarían involucradas las empresas: CACI International Inc. y the Titan Corporation. Ver: "US military in torture scandal" The Guardian, April 30, 2004

75 Sobre las consideraciones jurídicas de los prisioneros en Guantánamo y el DIH, ver: REY MARCOS, Francisco: "Derecho Internacional Humanitario y prisioneros de guerra" en: www.iecah.org, enero 23 de 2002.

76 "Standard minimum Rules for the Treatment of Prisioners" (UN, 1995), que incluye recomendaciones sobre servicios médicos, alimentación, higiene y tratamiento médico; y "Body of Principles for the Protection of Detaines" (UN, 1988).

77 Palabras de José Luis Rodriguez-Villasante, citando en: "Un experto en Derecho Humanitario dice que los presos deben considerarse "de guerra" si son combatientes", Europa Press, Madrid, enero 23 de 2002.

78 MEDICOS SIN FRONTERAS: *MSF Memoria Internacional,* 2003/2004, p. 11

79 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: "Israel, territorios ocupados y territorios autónomos: Alarmante situación en Cisjordania", CICR News 02/14, 5 abril 2002

3.3. Discusión sobre la vigencia del DIH

El derecho internacional humanitario tiene un valor simbólico y tal valor ha sido un soporte fundamental en su defensa, a pesar de que los mecanismos de castigo no hayan variado. Es decir, las posibilidades de juzgar un criminal de guerra son esencialmente las mismas, en el DIH, hoy que hace varias décadas, pero lo que ha cambiado es la percepción social y política que se tenía del DIH.

Todos sabemos y somos conscientes de la parte simbólica del DIH como guía teóricamente moral de las acciones de los Estado en el campo de batalla, pero luego de Guantánamo y de Irak, esa fe colectiva en el DIH, ya sea como norma internacional o como principio moral, se ha visto disminuida y seriamente cuestionada.

Ese es pues el gran debate del DIH después del comienzo de la guerra contra el terrorismo, no sólo porque en los actos de terror se reconfiguran las personas a dos categorías (terroristas y victimas), no solo porque se relativiza casi hasta la extinción el concepto de grupo armado organizado que se reemplaza rápidamente por el de grupo terrorista (Chechenia, Colombia), no sólo porque se niega el derecho a la resistencia armada ante una ocupación extranjera (Palestina, Irak), y no sólo porque se diluye la víctima civil y los deberes humanitarios para con ella, sino que, y este es el punto, la distinción entre civiles y combatientes pierde su fuerza en la medida que las normas que la sostienen también han perdido su espacio en el imaginario del poder político así como de las sociedades. Salvar el valor simbólico del derecho humanitario, no significa de ninguna manera *cohonestar* con los crímenes de guerra sino, por el contrario, salvarlo como un espacio para la justicia.

En Colombia, debido a la "Ley de Justicia y Paz" que regula la desmovilización de los grupos paramilitares, éstos han recibido perdón, a pesar de que sus crímenes suman al menos 17.000. Con esa ley, el Protocolo II de Ginebra y su promesa de justicia quedan omitidos.

En Palestina, a pesar de la claridad jurídica de la Corte Internacional de Justicia con relación a la construcción del muro[80] los deberes de la potencia ocupante no son cumplidos por Israel. Ese fracaso, que es el fracaso de las mismas Naciones Unidas, arriesga seriamente la fe de los pueblos árabes en el derecho internacional y en su papel de liderar una justa y permanente salida al conflicto palestino.

El número de civiles afectados por la ocupación en Irak y la guerra en Afganistán son incontables. Un profesor de New Hampshire University calculó que 3.767 civiles habían sido asesinados en Afganistán, solo durante los primeros dos meses de guerra[81]. En Irak, la situación es incluso peor porque no hay estimativos serios del número de civiles afectados. El respeto debido a los civiles, incluidos en el Cuarto Convenio de Ginebra, no ha sido garantizado.

En Chechenia, de acuerdo con los reportes de ONG humanitarias y de derechos humanos, 15 por ciento de la población ha sido asesinada desde 1996. Además, el ataque a bienes civiles, la persecución de desplazados y la práctica de torturas y la desaparición de personas es constante. De nuevo, el Protocolo II queda sin ser aplicado.

En Sudán, las masacres de civiles por parte de las milicias con el apoyo del gobierno sudanés continúan, a pesar de las amenazas de sanción por parte de la comunidad internacional. Tales amenazas no se convierten en realidad. Miles de personas deben huir para salvar sus vidas y las organizaciones humanitarias enfrentan serios problemas para acceder a las víctimas.

Finalmente, el tratamiento dado a los prisioneros de guerra, en Irak, Afganistán y Guantánamo representa la negación absoluta del III Convenio de

---

80 International Court of Justice: *Legal consequences of the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory,* Advisory Opinion, 9 July 2004

81 "Los bombardeos de EE UU han causado más muertos que el 11-S, según un estudio" El País, Madrid, January 5 2002.

Ginebra. Las imágenes de torturas en Irak destruyeron los principios legales y la fe social sobre la protección de los prisioneros de guerra.

Hay quien considera que la lucha contra el terrorismo, en cuanto asimétrica, no representa la lucha entre ejércitos y, por tanto, "no hay propiamente batallas sino masacres". Esto sería aceptable sino entrañara un sesgo y un riesgo. El sesgo es que las masacres de civiles, como queda visto, no aparecen con la guerra contra el terrorismo sino que se han dado en casi todas las guerras, donde hay partes identificadas e identificables enfrentadas y desarrollo de hostilidades. Por tanto no es cierto que las masacres se inauguren con la asimetría del terrorismo. Es más, ni siquiera se inauguran con la Segunda Guerra Mundial, allí más bien se evidenciaron, en parte por las características de donde sucedió la guerra (Europa y en centros urbanos), y en parte por la conciencia de la época: no estaba la humanidad en el esclavismo donde las muertes de esclavos y mujeres poco habrían importado. El riesgo es que toda acción enmarcada en la llamada guerra contra el terrorismo que produzca una masacre, ésta podría ser justificada en la citada asimetría.

Al contrario de esta tesis, muchos de los actuales conflictos (Colombia, Palestina, Chechenia, Irak, Sudán, Afganistán), no son conflictos que puedan explicarse solo a través de la guerra contra el terrorismo, aunque haya prácticas terroristas por parte de las partes en el conflicto. Pero a favor de la tesis, es necesario decir que la llamada guerra contra el terrorismo ahonda en la negación de la categoría de personas civiles, sujetos de protección, negación que contribuye poderosamente a que la persecución del enemigo pase por la negación de los derechos de los civiles y por la justificación de medidas políticas y militares indiscriminadas, más en la óptica de las masacres que de las batallas.

Hay quienes plantean que en la guerra contra el terrorismo es necesario adecuar el DIH[147], pero hay otras razones, además de ésta, incluso más poderosas, para buscar su adecuación, como es el caso del número elevado de civiles muertos en los conflictos armados.